

Atypische Beschäftigung und Niedriglohnarbeit

Benchmarking Deutschland: Befristete und geringfügige Tätigkeiten, Zeitarbeit und Niedriglohnbeschäftigung

Werner Eichhorst, Paul Marx, Eric Thode



Land	2000	2006	2000	2006
Irland	4,6 (2)	8,2 (5)	15,4	18,9
Italien	11,5	4,6 (4)	31,3	20,1
Japan	6,3	9,2	14,1	20,1
Korea	20,4	9,2 (5)	9,5	27,5
Niederlande	13,2	24,7	19,6	16,3
Neuseeland	8,9	13,9 (4)	24,8	9,6
Polen	6,7	-	26,5	16,2
Spanien	11,1 (1)	8	25,9	31
Schweden	13,3	16,6	13,4	21,6
Großbritannien	15,0 (1)	-	33,1	24
Frankreich	12,0 (3)	12,6	48,1	33,8
USA	4,3	20,9 (4)	29,2	41,9
Indien	14	-	19,1	-
China	19,3	4,7	23,6	17,3
Brasilien	15,7	25	8,9	26,2
Indonesien	17,7 (5)	31,5	31,7	1,4
Philippinen	-	8,9	29,1	1,6
Thailand	-	31,7	29,4	2,1
Indonesien (Frauen)	-	-	8,9	2,1
Indonesien (Männer)	-	-	29,1	2,3
Indonesien (Gesamt)	-	-	29,4	1,6

Phänomen der Arbeitsv...

BertelsmannStiftung

Atypische Beschäftigung und Niedriglohnarbeit

Benchmarking Deutschland: Befristete und geringfügige
Tätigkeiten, Zeitarbeit und Niedriglohnbeschäftigung

Werner Eichhorst, Paul Marx, Eric Thode



Inhalt

1. Das Wichtigste in Kürze	6
2. Einleitung	9
3. Atypische Beschäftigung im internationalen Vergleich	12
3.1 Struktur der Erwerbstätigkeit	12
3.2 Befristete Beschäftigung - Regulierung und Ausmaß	14
3.3 Zeitarbeit	19
3.4 Selbstständigkeit und freiberufliche Tätigkeit	23
3.5 Marginale Teilzeit, Minijobs	24
3.6 Muster der Flexibilität nach Wirtschaftszweigen	26
3.7 Niedriglohn und „Working Poor“	31
3.8 Aktivierungspolitik	37
4. Fazit	45
Literatur	49
Impressum	54

1. Das Wichtigste in Kürze

Die Diskussion über die Schaffung neuer, zusätzlicher Arbeitsplätze durch institutionelle Reformen auf dem Arbeitsmarkt dreht sich im Kern in zahlreichen europäischen Staaten um die Rolle „atypischer“ Beschäftigungsverhältnisse. Diese orientieren sich nicht an unbefristeter Vollzeitarbeit (dem sogenannten Normalarbeitsverhältnis), die in der Regel tarifvertraglich geregelt ist und den vollen Schutz der sozialen Sicherungssysteme in Deutschland gewährt. Auf der einen Seite bieten atypische Arbeitsverhältnisse tatsächlich zusätzliche Erwerbschancen insbesondere im Dienstleistungssektor, auf der anderen Seite zeichnen sie sich oft durch Abweichungen vom jeweiligen tarif-, unternehmens- oder betriebsüblichen Standard hinsichtlich Arbeitszeiten, Entlohnung oder Bestandssicherheit aus. Die Notwendigkeit der Re-Regulierung atypischer Beschäftigungsformen steht deshalb auf dem Prüfstand und wird je nach Perspektive – beschäftigungspolitische vs. sozialpolitische Orientierung – unterschiedlich bewertet. Auf der Grundlage der empirischen Beobachtungen ist ein differenziertes Urteil über die Bedeutung atypischer Beschäftigung und von deren Chancen und Risiken möglich. Im internationalen Vergleich lässt sich für Deutschland Folgendes festhalten:

1. Der Anteil befristeter Beschäftigung in Deutschland liegt im oberen Drittel der EU-Länder. Allerdings sind Besonderheiten zu beachten. Nahezu alle Ausbildungsverhältnisse sind als befristete Beschäftigung ausgestaltet. Beim Berufseinstieg oder beim Wechsel des Unternehmens kommen befristete Arbeitsverhältnisse häufig im Sinne einer verlängerten Probezeit zum Einsatz, bei der in der Gesamtschau nach wie vor recht gute Übernahmeaussichten in dauerhafte Beschäftigung bestehen. Vor diesem Hintergrund ergibt sich keine besondere Problemlage.
2. Die Zeitarbeit hat sich nach den letzten Reformen als Randsegment im verarbeitenden Gewerbe etabliert, und zwar nicht nur als kurzfristiger Flexibilitätspuffer, sondern vermehrt auch als längerfristige Randbelegschaft in der Industrie. Ein Übergang in eine reguläre Beschäftigung ist dabei keineswegs garantiert.
3. Minijobs als einzige Erwerbstätigkeit und auch als Nebentätigkeiten sind wichtige Beschäftigungsformen in bestimmten Bereichen des Dienstleistungssektors in Deutschland geworden und stellen im internationalen Vergleich durchaus eine Besonderheit dar. Dabei kommt der Abgabefreiheit aus Sicht der Beschäftigten eine zentrale Bedeutung zu. Auch erlaubt sie den Arbeitgebern die Überwälzung eines Teils der Arbeitskosten.
4. Die Niedriglohnbeschäftigung hat in Deutschland in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Dies kann mit der geringen und weiter abnehmenden Tarifbindung vor allem im privaten Dienstleistungssektor, den verstärkten Aktivierungsbemühungen von Transferbezieherinnen und mit der vermehrten Nutzung von Minijobs, Teilzeittätigkeiten und der Aufstockung von Grundversicherungsleistungen erklärt werden. Dagegen gibt es bislang keine empirischen Hinweise



darauf, dass im Zuge der Arbeitsmarktreformen die Reservationslöhne von Arbeitslosen gesunken sind. Mittlerweile weist Deutschland eine auch im europäischen Vergleich ausgeprägte Lohnspreizung auf.

5. Auch die Selbstständigkeit hat in Deutschland an Bedeutung gewonnen, zum einen auf der Grundlage der gezielten Förderung im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik, des Abbaus von Zugangsbarrieren im Handwerk und der zum Teil geringen Arbeitskosten bei einer Erwerbstätigkeit außerhalb der Sozialversicherung, zum anderen durch den fortgesetzten Strukturwandel, der im Bereich der „kreativen Ökonomie“, d. h. in Medien- und Kulturberufen, verstärkt selbstständige Tätigkeiten mit projektbezogener und netzwerkartiger Organisation hervorbringt.

Grundsätzlich bleibt für die Gestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen zunächst festzuhalten, dass nicht jede atypische Beschäftigung als prekär angesehen werden kann und deshalb per se negativ zu betrachten wäre. Eine restriktive Re-Regulierung ohne Berücksichtigung der Besonderheiten einzelner Tätigkeiten, Sektoren und Personengruppen würde Gefahr laufen, die bestehenden und in der jüngeren Vergangenheit mobilisierten Beschäftigungspotenziale vor allem im Dienstleistungssektor zu unterdrücken. Wichtige Gestaltungsoptionen sind die folgenden:

1. Bei der befristeten Beschäftigung besteht insgesamt wenig Handlungsbedarf, allerdings zeigt die intensive Nutzung von befristeten Verträgen bei Neueinstellungen im öffentlichen Bereich und die häufige Nutzung von Anschlussbefristungen in diesem Sektor die Nebenwirkungen eines besonders strikten Kündigungsschutzes in diesem Sektor. Anstatt die befristete Beschäftigung zu de- oder re-regulieren oder die Probezeitbeschäftigung zu verlängern, wäre es sinnvoller, ein mit der Betriebszugehörigkeit schrittweise wachsendes Maß an Beschäftigungssicherheit zu schaffen – ohne zwischen befristeter und unbefristeter Beschäftigung generell unterscheiden zu müssen. Damit würde die Hürde beim Übergang von befristeter in unbefristete Beschäftigung abgebaut und der Übergang in sicherere Beschäftigung erleichtert. Gleichzeitig würde ein Abfindungssystem bei der Kündigung von Mitarbeitern für mehr Rechtssicherheit und Transparenz sorgen.
2. Auf dem Feld der Zeitarbeit zeigt sich eine deutliche Tendenz zur Spaltung zwischen Rand- und Kernbelegschaften ohne belastbare Hinweise auf eine Brückenfunktion. Ohne die originäre Funktion der Zeitarbeit als Puffer für Auftragsspitzen in Frage zu stellen, bietet sich eine Annäherung der Arbeitsbedingungen in der Zeitarbeit an die Entlohnung und die Arbeitsbedingungen der Kernbelegschaften sowie ein Zuwachs an Bestandssicherheit mit wachsender Verweildauer an.
3. Die selbstständige Erwerbstätigkeit neuen Typs ist derzeit kaum in die soziale Sicherung einbezogen. Während bei etablierten freien Berufen berufsständische Sicherungswerke für eine mit der Sozialversicherung mindestens gleichwertige Absicherung sorgen, verfügen „neue Selbstständige“ nicht über eine vergleichbare Risikovorsorge. Damit laufen sie verstärkt Gefahr, im

Fall der Erwerbslosigkeit in die steuerfinanzierte und bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung zu fallen. Bei ungenügender Altersvorsorge besteht die Abhängigkeit von der Grundsicherung auch im Alter fort. Diese Situation ließe sich durch eine Pflichtversicherung für Selbstständige analog zur abhängigen sozialversicherten Beschäftigung entschärfen, ggf. mit der Möglichkeit der Befreiung bei Nachweis ausreichender privater Vorsorge.

4. Im Bereich der geringfügigen Beschäftigung ist aus arbeitsmarktpolitischer Sicht ein Abbau der Barrieren beim Übergang zu längerer Teilzeit- oder Vollzeitarbeit geboten. Es gibt keinen sachlichen Grund für die abgabenrechtliche Privilegierung von Minijobs als ausschließlich geringfügige Tätigkeit oder als Nebentätigkeit. Die Abschaffung der Minijobs würde darüber hinaus auch das Problem niedriger Stundenlöhne entschärfen. Des Weiteren würde eine auf Vollzeitaktivitäten ausgerichtete Aktivierungspolitik die Problematik von Hinzuverdiensten in Teilzeitarbeit bei Beziehern der Grundsicherung (Arbeitslosengeld II) entschärfen, mehr Möglichkeiten zur Weiterbildung am Arbeitsplatz eröffnen und eine stärkere Mobilität in höhere Entlohnung erreichen. Weitere Kombilohnmodelle, eine Ausweitung von Minijobs durch die Anhebung der Obergrenze und erweiterte Hinzuverdienstmöglichkeiten im SGB II sind kontraproduktiv, da sie einerseits zu noch stärkerem Druck auf niedrige Löhne und andererseits zu zusätzlichen Risiken für die öffentlichen Haushalte führen.
5. Die Verminderung der Anreize zur Aufnahme von Minijobs oder einer Nebentätigkeit zur Aufstockung von Leistungen des SGB II würde per se zu einem Rückgang der Beschäftigten mit geringen Bruttostundenlöhnen führen. Parallel wird aber von verschiedenen Seiten gefordert, mit einem generellen oder allgemeinverbindlichen Mindestlohn auf sektoraler Ebene die Lohnspreizung nach unten zu begrenzen. Hiermit können Verluste bei der Beschäftigung vor allem im privaten Dienstleistungssektor und damit bei den Einstiegschancen in den Arbeitsmarkt verbunden sein. Sollen gleichwohl verbindliche Lohnuntergrenzen festgeschrieben werden, so ist ein genereller moderater Mindestlohn, der von einer unabhängigen Kommission bestimmt und systematisch evaluiert wird, gegenüber einer Festlegung allgemeinverbindlicher Mindestlöhne auf der Basis sektoraler Tarifverträge zu bevorzugen.
6. Auch in der gegenwärtigen Krise ist bei der Aktivierung von Transferbeziehern Ausdauer geboten. Gerade in einer Situation des beschleunigten Strukturwandels kann eine aktivierende Strategie helfen, von Arbeitslosigkeit bedrohte oder betroffene Personen in möglichst zukunfts-trächtige Sektoren und Unternehmen zu vermitteln und das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit gering zu halten. Hierzu sind nicht nur fordernde, sondern insbesondere auch individuell zugeschnittene Förderinstrumente nötig – vor allem die Weiterqualifikation –, um eine ausreichende Beschäftigungsfähigkeit zu erreichen. Ein flächendeckender Ausbau der öffentlich geförderten Beschäftigung oder von Kombilohnmodellen ist dafür nicht geeignet, kann aber bei seit langem arbeitslosen Menschen mit multiplen Problemlagen sozialpolitisch wirken und wieder an das Erwerbsleben heranzuführen.



2. Einleitung

Die These eines erodierenden Normalarbeitsverhältnisses bestimmt seit nunmehr einigen Jahrzehnten die Diskussion über den deutschen Arbeitsmarkt (Mückenberger 1985). Zu Grunde liegt die Vermutung, dass vermeintlich „gute“ Beschäftigung – also sozialversicherte, tariflich abgedeckte, unbefristete Vollzeitstellen – zu Gunsten so genannter „atypischer“ Jobs abgebaut werden.

Als atypische Beschäftigungsverhältnisse sollen hier Arbeitsverträge verstanden werden, die von den im Kern des Arbeitsmarktes üblichen Standards deutlich abweichen. Als atypisch können damit Beschäftigungsverhältnisse gelten, die einzelne oder mehrere der folgenden Merkmale erfüllen.

- zeitlich befristete Beschäftigungsverhältnisse, die nicht vom allgemeinen Kündigungsschutz erfasst sind
- Erwerbstätigkeit im Rahmen der Arbeitnehmerüberlassung bzw. Zeitarbeit
- Arbeit, die außerhalb des allgemein üblichen Sozialversicherungsschutzes ausgeübt wird, z. B. Minijobs
- Selbstständige Arbeit ohne Angestellte, insbesondere dann, wenn es sich um ein Quasi-Arbeitnehmerverhältnis handelt, ohne dass entsprechender arbeits- und sozialrechtlicher Schutz vorhanden ist
- Beschäftigung mit einem geringen Monats- oder Stundenlohn

Aus Sicht der Arbeitgeber schaffen atypische Beschäftigungsverhältnisse größere Flexibilitäts-spielräume. Der verstärkte Einsatz atypischer Beschäftigungsverhältnisse kann zudem zu zusätzlichen Arbeitsplätzen führen und insbesondere auch Einstiegsmöglichkeiten zu Beginn des Berufslebens, nach Erwerbsunterbrechungen, nach Arbeitslosigkeit oder bei mangelnder Qualifikation, aber auch Chancen auf Aufstieg bieten.

Die Entwicklung und wachsende Verbreitung der atypischen Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland und anderen europäischen Ländern war jedoch stets auch von einer kritischen Diskussion begleitet: Als problematisch wird dabei vor allem das Risiko angesehen, etablierte Standards der Bestandssicherheit und Entlohnung auf dem Arbeitsmarkt zu gefährden, die etablierten Normalarbeitsverhältnisse zu verdrängen oder aufzulösen und insgesamt zu schlechteren Arbeitsbedingungen beizutragen, ohne wirkliche Aufstiegschancen zu bieten. Vielmehr würden atypische Beschäftigungsverhältnisse das Problem der „Armut in Arbeit“ verschärfen und zu Phasen wiederholter Arbeitslosigkeit beitragen anstatt Brücken in reguläre Beschäftigung zu schaffen.

Nicht alle atypischen Beschäftigungsverhältnisse sind jedoch als gleichermaßen prekär und problematisch zu bezeichnen. Bei der Bewertung muss auch eine Rolle spielen, inwieweit diese Beschäftigungsverhältnisse freiwillig oder unfreiwillig eingegangen werden und welche Perspektive auf einen (erwünschten) Wechsel in ein stabileres, besser entlohntes oder sozial besser abgesichertes Arbeitsverhältnis besteht.

Der Trend zu atypischen Beschäftigungsformen hat sich in den vergangenen zehn bis 20 Jahren nicht nur in Deutschland beschleunigt. Zumindest in Ländern mit vergleichbaren Arbeitsmarktinstitutionen (also z. B. den kontinentaleuropäischen Staaten Frankreich, Belgien und den Niederlanden) ist eine ähnliche Entwicklung zu beobachten (Clegg 2007, Palier/Thelen 2008).

In den meisten Fällen ist diese Entwicklung mit institutionellen Veränderungen verbunden. Das zu Grunde liegende Reformmuster, das Deutschland mit zahlreichen anderen OECD-Ländern teilt, kann als „marginale Flexibilisierung“ bezeichnet werden: Während der Kündigungsschutz für Beschäftigte im Normalarbeitsverhältnis stabil bleibt oder allenfalls geringfügig entschärft wird, sorgen liberale Reformen am Rand des Arbeitsmarktes für die nötige Flexibilität. Dieses Muster lässt sich in Abbildung 1 erkennen, die zwei Indikatoren der OECD für die Strenge von Arbeitsmarktregulierungen gegenüberstellt – einen für den Kündigungsschutz regulärer Arbeitsverträge und einen für die Beschränkungen befristeter Vertragsformen (einschließlich der Zeitarbeit). Beide Indikatoren haben einen Wertebereich von 0 (sehr flexibel) bis 6 (sehr restriktiv). Während die Werte für den Kündigungsschutz zwischen 1995 und 2008 in fast allen Ländern stabil geblieben sind, finden sich in der Grafik für temporäre Beschäftigung zahlreiche Länder unterhalb der 45-Grad-Linie wieder. Besonders starke Deregulierungen hat es in diesem Zeitraum in Belgien, Deutschland, Griechenland, Italien und Portugal gegeben.

Ein prägnantes Beispiel für das skizzierte Reformmuster liefert die Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung in Deutschland. Sie hat sich von einem hoch regulierten Markt zu einem äußerst flexiblen Instrument entwickelt, das zunehmend von Unternehmen genutzt wird, um besser auf Auftragsschwankungen reagieren zu können. Den rasante Anstieg in den vergangenen Jahren haben aber erst Reformen wie die Abschaffung der Überlassungshöchstdauer sowie des Synchronisations- und Wiedereinstellungsverbots ermöglicht.

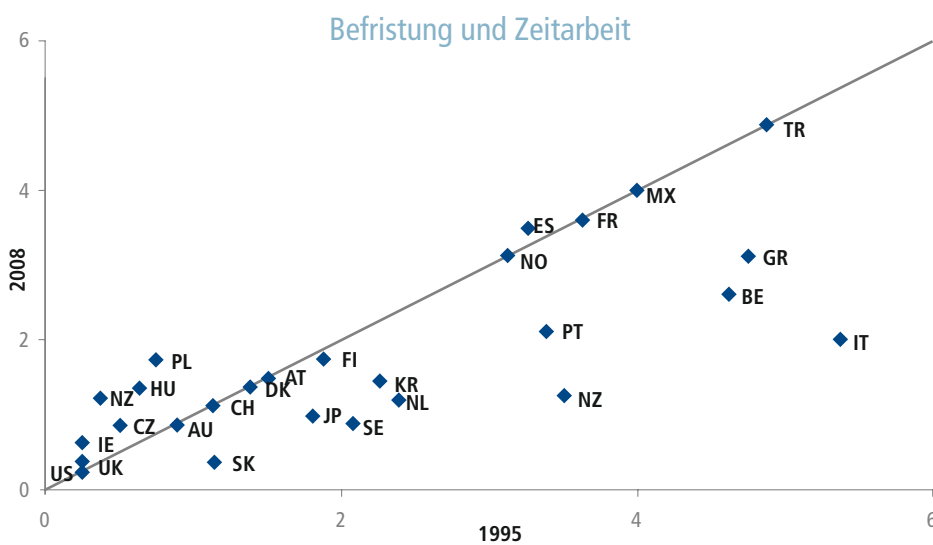
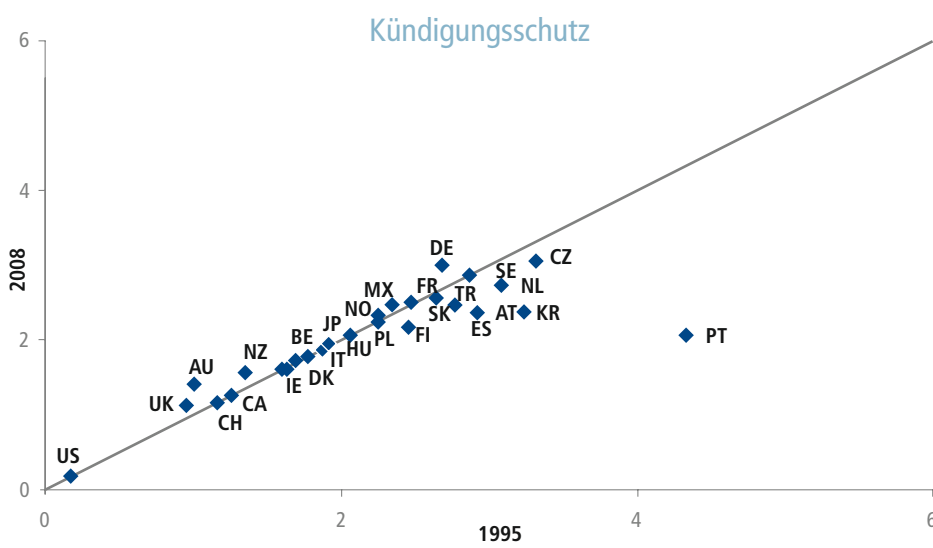
Generell lässt sich beobachten, dass die Entwicklung am Rand des Arbeitsmarktes, also bei atypischen Beschäftigungsverhältnissen, sehr stark von der Regulierung im Kern des Arbeitsmarktes im Verhältnis zur Regulierung des Randes selbst abhängt. Je strikter die Regulierung des Kerns, umso stärker bildet sich über die Zeit eine dynamische Entwicklung der Jobs am Rand des Arbeitsmarktes innerhalb der dort eröffneten Möglichkeiten ab – oder auch außerhalb des formalen Arbeitsmarktes. Je stärker das abhängige Arbeitsverhältnis mit Steuern und Abgaben belastet wird, umso mehr ergibt sich eine Ausweichbewegung in die selbstständige Erwerbstätigkeit. Die Nutzung von Arbeitsverhältnissen, die nicht dem Standard im Kernbereich des Arbeitsmarktes entsprechen, wird dabei maßgeblich vom Verhalten der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer innerhalb des vorhandenen institutionellen Rahmens bestimmt.

Eine ähnliche Entwicklung hat es im Bereich der marginalen Teilzeitbeschäftigung gegeben. Zwischen 1999 und 2008 hat sich die Zahl geringfügig entlohnter Jobs in einer beachtlichen Geschwindigkeit von etwa 3,7 auf beinahe fünf Millionen erhöht. Auch hier haben Reformen zum Anstieg beigetragen. So wurde in den Hartz-Gesetzen die Begrenzung auf 15 Wochenstunden



abgeschafft, die Verdienstgrenze auf 400 Euro erhöht und die Sozialversicherungspflicht weitgehend eingeschränkt.

Abbildung 1: OECD-Indikatoren für die Strenge des Kündigungsschutzes und der Regulierung temporärer Beschäftigung (Befristung und Zeitarbeit), 1995 bis 2008



Quelle: OECD, Venn 2009.

3. Atypische Beschäftigung im internationalen Vergleich

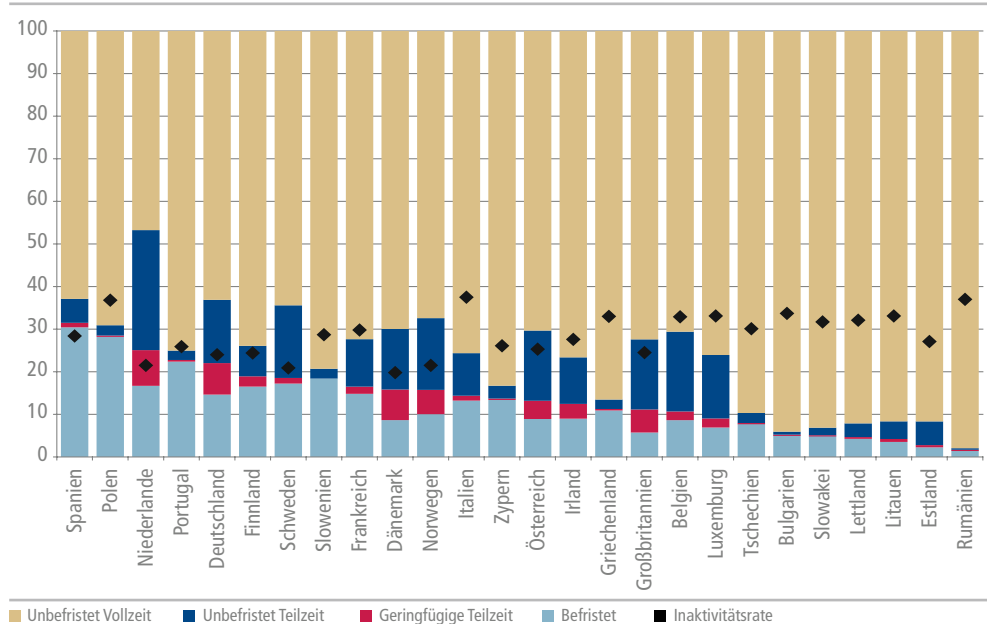
3.1 Struktur der Erwerbstätigkeit

Im internationalen Vergleich zeigt Deutschland einen relativ hohen Anteil an atypischer Beschäftigung auf. Abbildung 2 belegt, dass Deutschland im EU-Vergleich mit anderen kontinentalen Wohlfahrtsstaaten im hinteren Mittelfeld liegt. Dies bedeutet, dass in dieser Ländergruppe vergleichsweise viele Jobs als befristete oder Teilzeittätigkeiten ausgeübt werden. Als Erklärung hierfür können das vergleichsweise strikte Arbeitsrecht und die relativ hohen Lohnnebenkosten für reguläre Beschäftigung in diesen Ländern dienen. Zwar bietet ein auf langfristige Beschäftigungsverhältnisse ausgerichteter Arbeitsmarkt Vorteile für Investitionen in Humankapital, er macht aber auch atypische Beschäftigungsformen attraktiv, soweit diese für Arbeitgeber und Arbeitnehmer zugänglich sind. Diese können eine betriebsspezifisch qualifizierte Stammbeschäftigung ergänzen und die notwendige Anpassungsfähigkeit herstellen. In Ländern, die über Sozialversicherungssysteme verfügen und in denen entsprechend hohe Lohnnebenkosten anfallen, sind zudem nicht versicherte Teilzeitjobs attraktiv. Dies gilt besonders für solche privaten Dienstleistungen, bei denen hohe Arbeitskosten einer geringen Produktivität gegenüberstehen. In Abbildung 2 zeigt sich, dass stärker regulierte Arbeitsmärkte wie der schwedische, deutsche oder französische tendenziell einen höheren Anteil an atypischer Beschäftigung aufweisen als liberal verfasste Arbeitsmärkte wie Irland oder Großbritannien. Ebenfalls niedrig ist der Anteil in Ländern mit geringen Aktivitätsraten, z. B. in einigen neuen EU-Mitgliedsländern, aber auch in Belgien. Dies kann als Hinweis darauf gedeutet werden, dass flexible Beschäftigungsformen am Rande des Arbeitsmarktes das System aufnahmefähiger machen und damit dazu beitragen, Inaktivität abzubauen. Allerdings gibt es auch einige Länder, wie Spanien, Polen, Frankreich und Italien, die trotz atypischer Beschäftigung relativ niedrige Aktivitätsraten aufweisen.

Während in Abbildung 2 die Anteile der verschiedenen Beschäftigungsformen an allen abhängig Beschäftigten dargestellt sind, zeigt Abbildung 3 für ausgewählte Länder Beschäftigungsarten und auch Formen der Nichterwerbstätigkeit sowie Selbstständigkeit bezogen auf die Gesamtheit der erwerbsfähigen Bevölkerung. Interessant ist in diesem Zusammenhang vor allem der Vergleich der Nutzung atypischer Beschäftigungsformen in anderen kontinentaleuropäischen Arbeitsmärkten mit hoher Regulierungsintensität sowie – als Referenzpunkte – den etwa beim Kündigungsschutz flexibleren Systemen Großbritanniens und Dänemarks. Insbesondere in den Niederlanden spielen neben Teilzeit auch die verschiedenen Formen der atypischen Beschäftigung eine besonders große Rolle. Aber auch in Deutschland, Frankreich und Österreich ist die unbefristete Vollzeitbeschäftigung weniger verbreitet als in Dänemark oder Großbritannien.

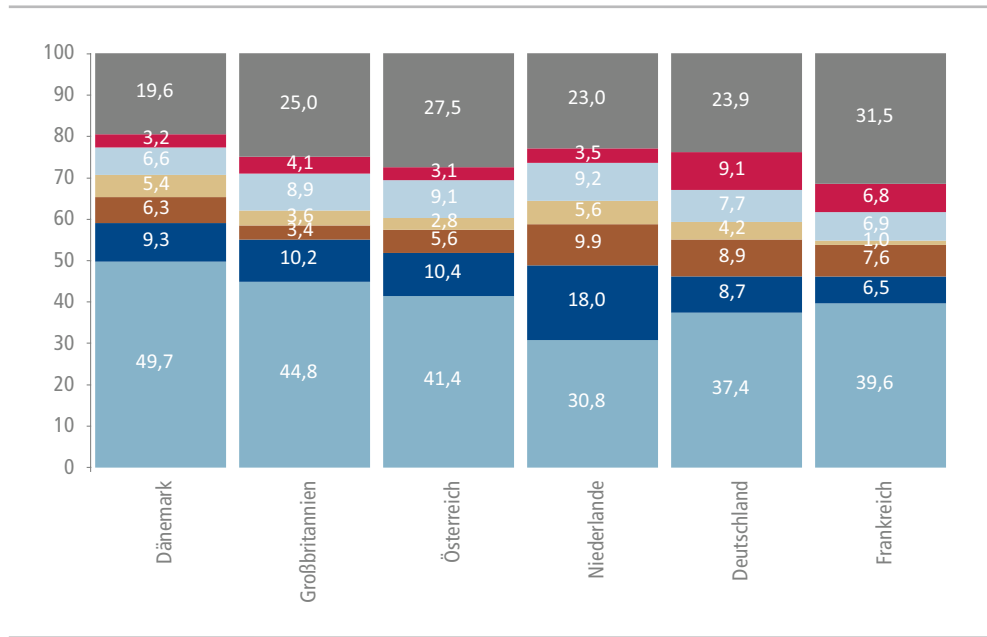


Abbildung 2: Beschäftigungsstruktur in der EU-27 und Inaktivitätsraten (Anteil der Aktiven und inaktiven an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter) in Prozent, 2007



Anmerkung: Für Malta liegen keine Daten vor.
 Quelle: European Labour Force Survey, eigene Berechnungen. BertelsmannStiftung

Abbildung 3: Erwerbsfähige Bevölkerung nach Erwerbsstatus in Prozent, 2006



Quelle: European Labour Force Survey, eigene Berechnungen. BertelsmannStiftung

3.2 Befristete Beschäftigung – Regulierung und Ausmaß

In zahlreichen OECD-Ländern hat sich über die letzten Jahre hinweg ein deutlicher Trend zur schwächeren Regulierung atypischer Beschäftigung niedergeschlagen. Abbildung 4 bildet beispielsweise den OECD-Indikator ab, der die Strenge der Regulierung befristeter Verträge misst. Es zeigen sich deutliche Unterschiede sowohl für das Jahr 2008 als auch für die zeitliche Entwicklung seit 1995. Neben Deutschland haben vor allem mediterrane Länder wie Griechenland, Portugal und Italien versucht, ihre Arbeitsmärkte durch Reformen in Bereichen jenseits traditioneller Beschäftigung flexibler zu gestalten. Mit der erleichterten Nutzung von befristeten Arbeitsverträgen und auch Zeitarbeit sollte der politisch schwierige Schritt zur Liberalisierung des Kündigungsschutzes im sogenannten Normalarbeitsverhältnis entbehrlich gemacht werden. Das Gleiche gilt auch für einige stärker regulierte Länder wie Schweden, die Niederlande, Belgien und – außerhalb Europas – Japan. Damit lässt sich über die meisten Länder hinweg ein breiter Trend zur Deregulierung der befristeten Arbeitsverhältnisse erkennen.

Insgesamt sollte im Vergleich beachtet werden, dass nicht die Regulierung befristeter Beschäftigung allein ausschlaggebend ist. Vielmehr ist die Strenge im Verhältnis zur Gesamtregulierung zu interpretieren, da aus Sicht der Arbeitgeber die relativen Kosten von regulärer und atypischer Beschäftigung ausschlaggebend für die Entscheidung sind, welcher Arbeitsvertrag gewählt wird. So ist diese Beschäftigungsform in Frankreich trotz relativ strenger Regeln für den Einsatz von Befristung sehr attraktiv, da der Kern des Arbeitsmarktes noch stärker reglementiert ist. Der OECD-Indikator erlaubt jedoch keinen Quervergleich zwischen der Regulierung verschiedenartiger Beschäftigungsformen.

Misst man den Anteil der Arbeitnehmer mit befristeten Arbeitsverträgen an allen abhängig Beschäftigten, so weist Deutschland mit ca. 15 Prozent im internationalen Vergleich auf den ersten Blick einen relativ hohen Wert auf (Abbildung 5). Deutlich höhere Werte werden nur in Spanien, Polen und Portugal erzielt, wobei in Polen, Norwegen, Slowenien und den Niederlanden die stärksten Zuwächse zu beobachten waren. Die Statistik scheint tendenziell die Vermutung zu bestätigen, dass insgesamt flexiblere Arbeitsmärkte einen geringeren Anteil an Befristung aufweisen (z. B. Dänemark, Irland, Großbritannien). Bemerkenswert an den deutschen Werten ist deren Stabilität über die letzten Jahre hinweg. Eine Zunahme von 2,3 Prozentpunkten seit 2001 ist im internationalen Vergleich, aber auch im Vergleich zur dynamischen Entwicklung anderer atypischer Beschäftigungsformen, als moderat anzusehen.

Bei den aggregierten Angaben zur Befristung ist allerdings zu berücksichtigen, dass solche Arbeitsverträge sehr unterschiedlichen Zwecken dienen können, die eine differenzierte Beurteilung erfordern. So ist eine Befristung, die der Ausbildung oder Erprobung dient, anders einzuschätzen als „unfreiwillig“ befristete Beschäftigung – also solche, die vom Arbeitnehmer nur aufgenommen wird, weil keine unbefristete Stelle verfügbar ist. Im ersten Fall dürften die Aussichten, in ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis zu wechseln, deutlich besser stehen. In dieser differen-



Abbildung 4: OECD-Indikator für die Strenge der Regulierung befristeter Verträge (2008 und Veränderung seit 1995)

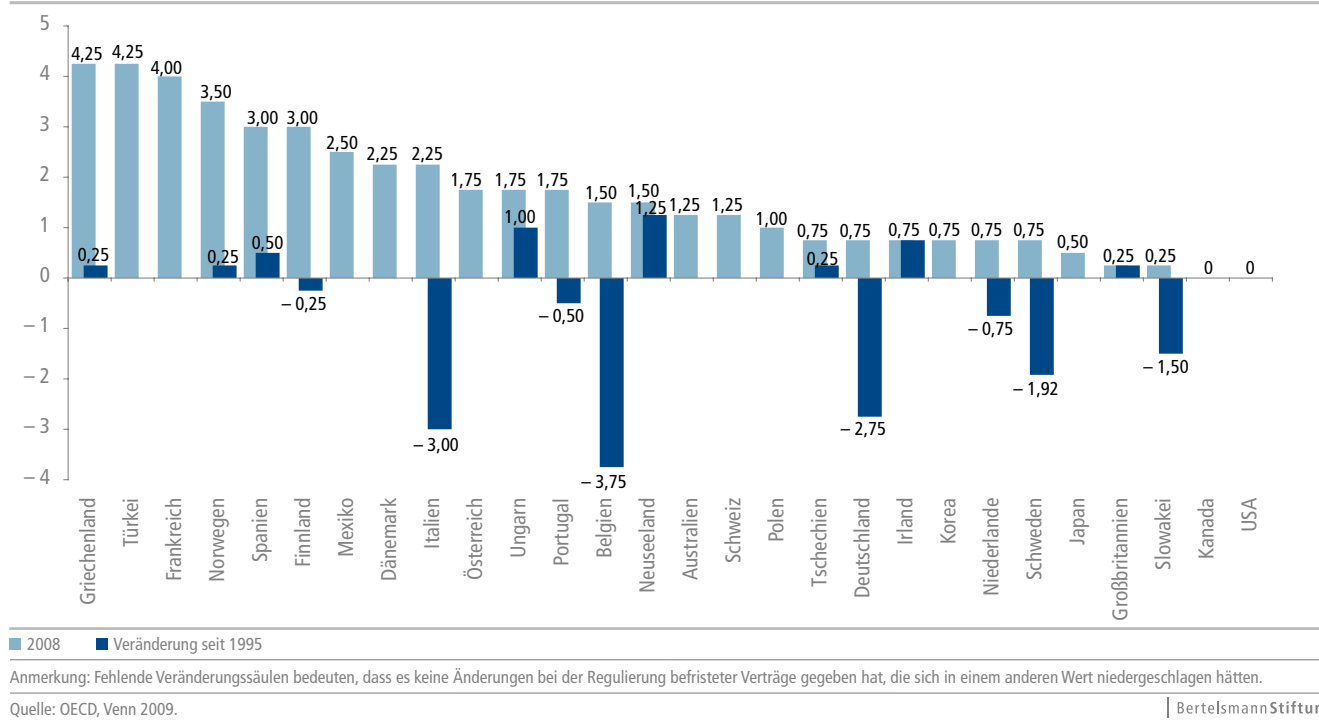
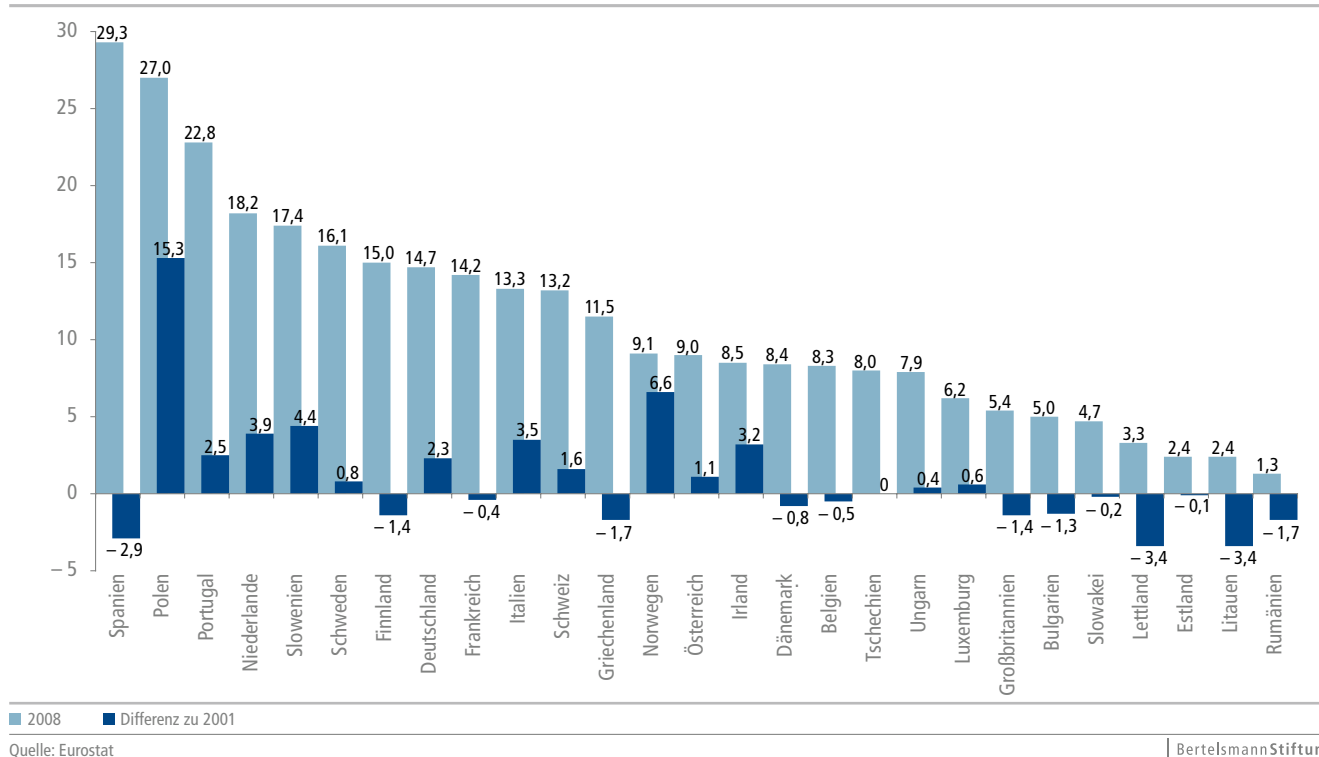


Abbildung 5: Anteil der befristet beschäftigten Arbeitnehmer in Prozent 2008 und Veränderung seit 2001 in Prozentpunkten



zierten Betrachtung ergibt sich ein deutlich anderes Bild für Deutschland, denn eine Ausbildung im dualen System wird statistisch als befristeter Arbeitsvertrag gezählt. Da etwa die Hälfte der Arbeitskräfte mit einem befristeten Arbeitsvertrag in Deutschland Auszubildende sind, was im internationalen Vergleich einen Spitzenwert bedeutet, relativiert sich der Eindruck des insgesamt hohen Anteil an der Beschäftigung. Der Anteil der unfreiwilligen Befristung liegt hingegen unter einem Viertel, ein vergleichsweise geringer Wert. Betrachtet man diese Gruppe als Indikator für die Verbreitung „prekärer“ Arbeitsverträge (oder für Befristungen im engeren Sinne), steht Deutschland im internationalen Vergleich wesentlich besser da (Abbildung 6). Dies gilt auch für andere Länder, die arbeitsplatzbasierte Ausbildungsgänge anbieten, wie die Niederlande, Österreich und insbesondere die Schweiz.

Die Differenzierung nach verschiedenen Gründen von Befristung verweist auf einen weiteren wichtigen Aspekt. Neben dem Bestand an atypischer Beschäftigung ist vor allem interessant, wie stabil und aussichtsreich solche Stellen sind, also ob sie typischerweise als Sprungbrett in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis dienen oder eine dauerhafte Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt darstellen. Hierüber geben Übergangsraten Aufschluss. Befristete Beschäftigung kann dazu dienen, Beschäftigungsfähigkeit unter Beweis zu stellen oder aufzubauen. Wird jedoch über diese

Abbildung 6: Gründe für Befristung, 2008

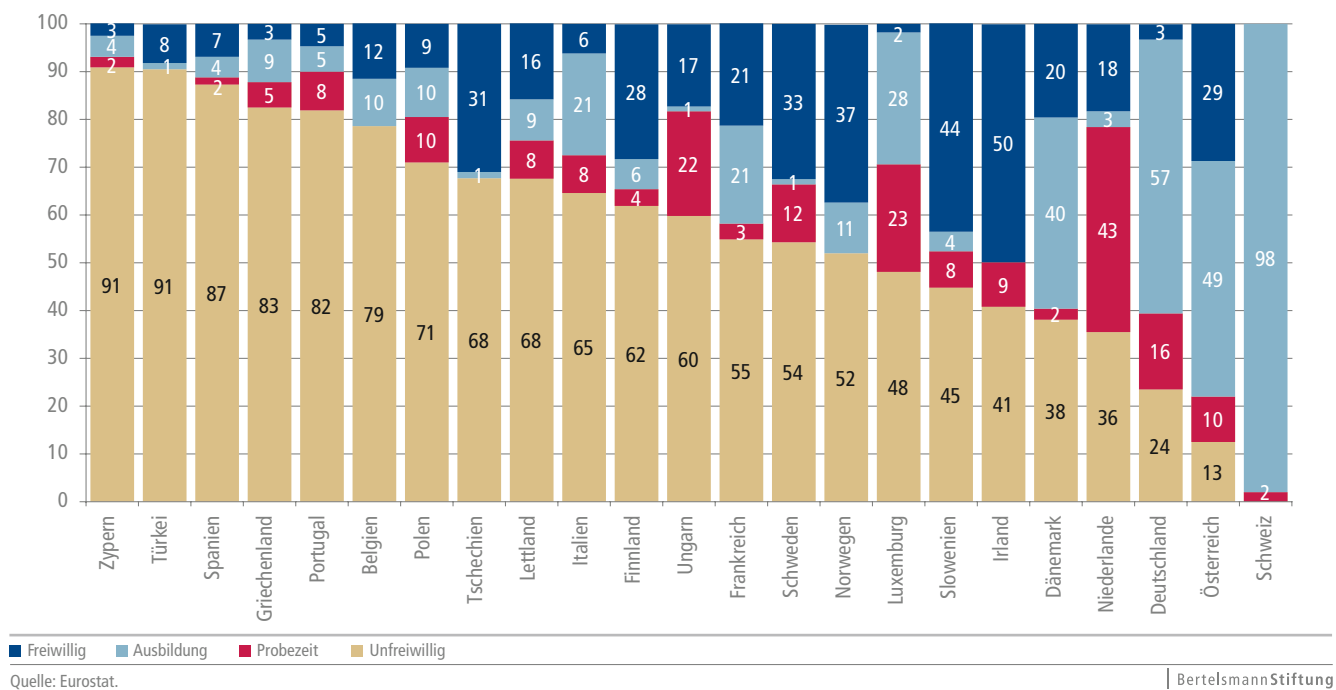
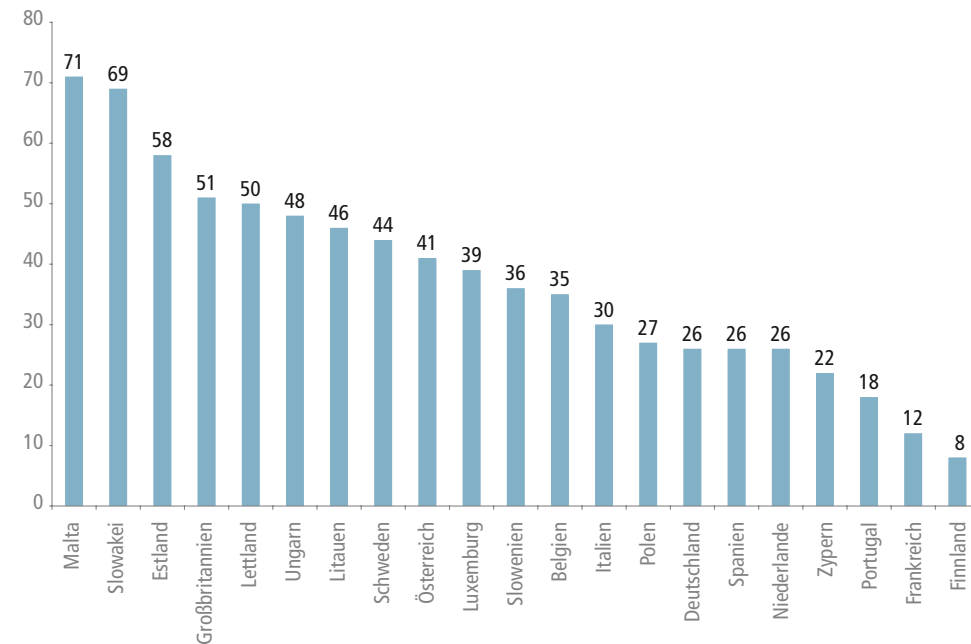




Abbildung 7: Übergänge befristet-unbefristet von 2006 auf 2007 in Prozent



Quelle: Europäische Kommission, Compendium November 2009.

BertelsmannStiftung

Übergangsfunktion hinaus eine Segmentierung und Dualisierung des Arbeitsmarktes mit starken Mobilitätshürden erzeugt, ergibt sich eine nachhaltige Ungleichverteilung zwischen Risiken und Privilegien, zwischen Flexibilitätszumutungen und Bestandssicherheit.

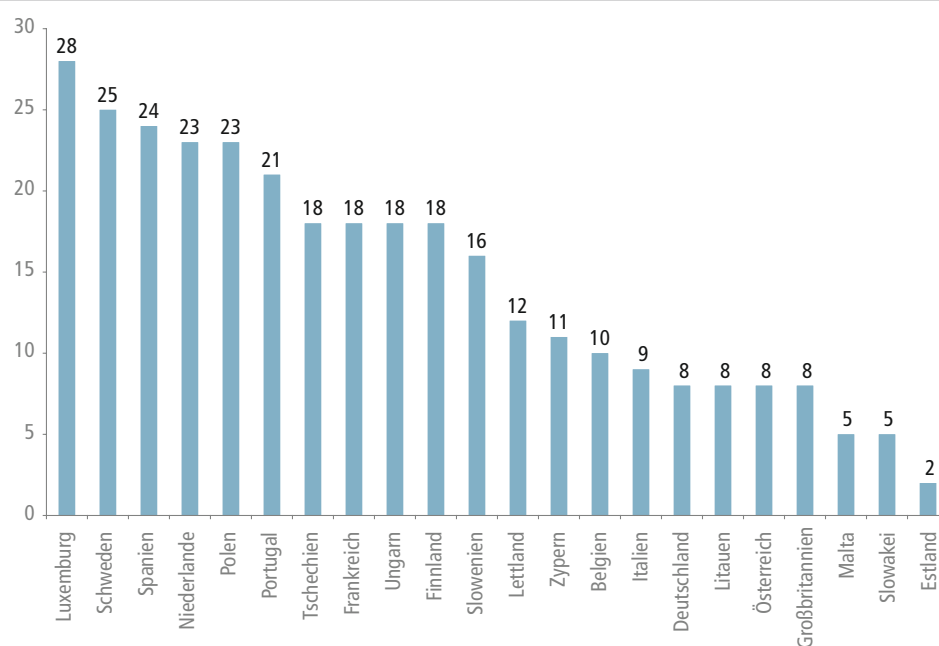
Abbildung 7 zeigt, dass einige Länder, die über relativ hohe Befristungsquoten verfügen, gleichzeitig – bezogen auf die Jahre 2006/07 – niedrige Übergangsraten in unbefristete Beschäftigungsverhältnisse aufweisen. Hierzu zählen etwa Frankreich und Italien, aber auch das häufig positiv hervorgehobene Flexicurity-Modell der Niederlande. Dieser Befund bestärkt die Vermutung, dass zum einen stärker regulierte Länder befristete Beschäftigung vorwiegend als Kompensation für mangelnde Flexibilität im Segment des traditionellen Normalarbeitsverhältnis nutzen und andererseits die befristet Beschäftigten dadurch einem erheblichen Risiko instabiler Erwerbstätigkeit mit begrenzten Aufstiegschancen ausgesetzt sind.

Deutschland schneidet hier etwas besser ab und liegt im unteren Mittelfeld, was durch zwei Faktoren zu erklären ist: Erstens verzerren, wie gesagt, Ausbildungsverträge, die in Deutschland weit verbreitet sind, die Übergangsraten nach oben. Zweitens stellen befristete Verträge nicht das Hauptsegment atypischer Beschäftigung in Deutschland dar, da Minijobs und Zeitarbeit neben größerer numerisch-externer Flexibilität auch deutlich niedrigere Lohn- oder Lohnnebenkosten

bieten. Soweit es sich nicht um reine Ausbildungsverträge handelt, werden befristete Verträge in Deutschland daher häufig als verlängerte Probezeit genutzt (Boockmann/Hagen 2006), während der wirklich prekäre Teil des Arbeitsmarktes in den beiden anderen Beschäftigungsformen angesiedelt ist. Dies zeigt auch Abbildung 8, wonach in Deutschland relativ wenige Arbeitslose den Umweg über eine befristete Stelle nehmen – vermutlich, weil es alternative Gelegenheiten für den Einstieg in den Arbeitsmarkt gibt.

Eine größere Bedeutung als in der Privatwirtschaft haben befristete Arbeitsverhältnisse und deren Erneuerung im öffentlichen Dienst, insbesondere im kulturellen, sozialen und wissenschaftlichen Bereich, wo allerdings auch projektbezogen finanzierte Arbeit und Qualifikationsphasen eine wichtige Rolle spielen (Bellmann/Fischer/Hohendanner 2009). Zwar ist der Bestand von befristeten Arbeitsverträgen mit 6 Prozent geringer als bei sozialen oder personenbezogenen Dienstleistungen. Neueinstellungen werden allerdings zu zwei Dritteln über befristete Verträge geregelt, die Übernahmequote beträgt lediglich ein Viertel und mehr als ein Drittel aller Arbeitsverhältnisse wird beendet, weil befristete Verträge auslaufen. Dies hängt auch mit dem im öffentlichen Bereich besonders ausgeprägten Bestandsschutz für unbefristet Beschäftigte zusammen (Tabelle 1).

Abbildung 8: Übergänge arbeitslos-befristet von 2006 auf 2007 in Prozent



Quelle: Europäische Kommission, Compendium November 2009.

BertelsmannStiftung


Tabelle 1: Bedeutung befristeter Verträge in Deutschland nach Sektoren (2006)

	Anteil befristeter Verträge an allen Beschäftigten in %	Anteil an Neueinstellungen in %	Übernahmen aus befristeten Verträgen (in % aller Abgänge aus befristeter Beschäftigung)	Beendigung des Arbeitsverhältnisses durch Auslaufen befristeter Verträge (% aller Beendigungen)
Produzierendes Gewerbe	4	40	59	17
Produktionsbezogene Dienstleistungen	7	37	48	12
Distributive Dienstleistungen	4	35	62	8
Personenbezogene Dienstleistungen	8	38	40	14
Soziale Dienstleistungen	12	65	31	34
Öffentliche Verwaltung	6	67	24	36

Quelle: Bellmann/Fischer/Hohendanner 2009.

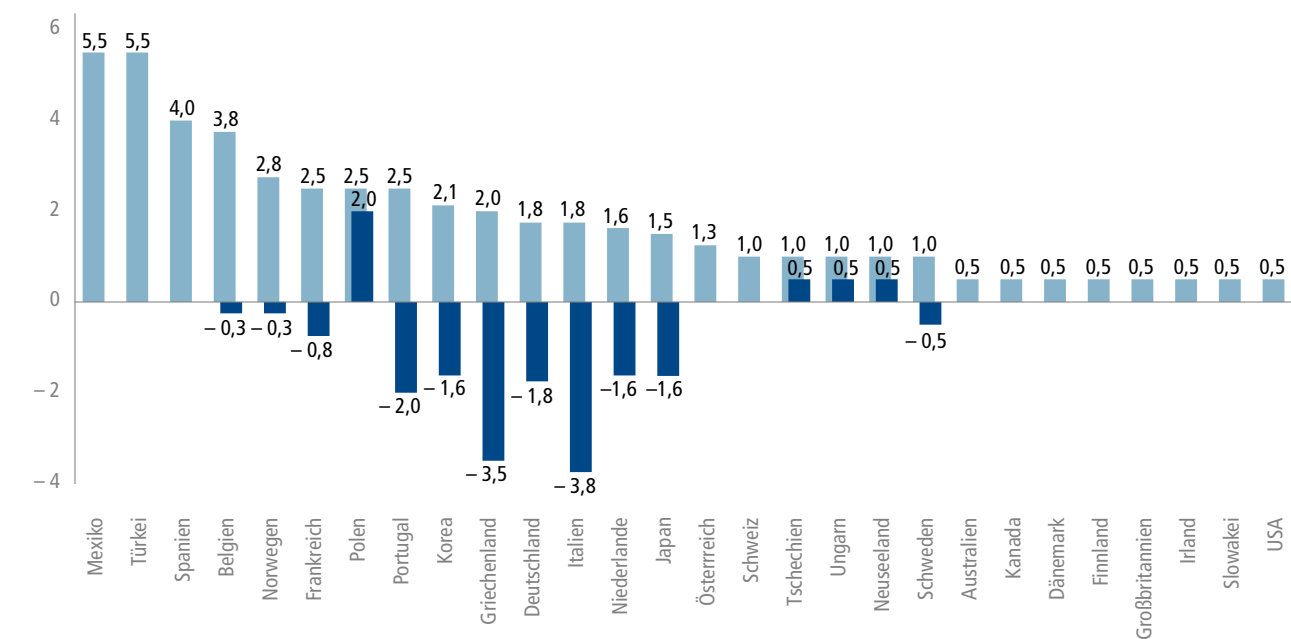
BertelsmannStiftung

Vor dem Hintergrund der hier vorgestellten Daten lässt sich in Deutschland weder von einer vergleichsweise hohen noch von einer stark zunehmenden Verbreitung befristeter Arbeitsverhältnisse sprechen. Da die Vertragsform überwiegend der Ausbildung und Erprobung von Arbeitnehmern am Anfang des Berufslebens dient, sollte von einer undifferenzierten Problematisierung abgesehen werden.

3.3 Zeitarbeit

Die Entwicklung in der Regulierung von Zeitarbeit entspricht in vielen Ländern dem weiter oben beschriebenen Muster der Flexibilisierung am Rand des Arbeitsmarktes. Deutschland hat dabei seit 1995 eine starke Liberalisierung durchlaufen, die nur von den südeuropäischen Ländern übertroffen wird. Deutliche Deregulierungstendenzen sind zudem in den Niederlanden, Japan und Korea zu beobachten (Abbildung 9). In Dänemark ist Zeitarbeit ebenfalls deutlich flexibilisiert worden, allerdings bereits seit 1994 (von 4 auf 0,5), so dass die starke Veränderung in der Abbildung nicht erscheint. Nur wenige Länder haben die Regulierung erhöht, in nennenswertem Ausmaß nur Polen.

Abbildung 9: OECD-Indikator für die Strenge der Regulierung der Zeitarbeit (2008 und Veränderung seit 1995)



■ 2008 ■ Veränderung seit 1995

Anmerkung: Skala von 0 bis 6; 0: sehr flexibel, 6: sehr restriktiv.

Quellen: OECD, Venn 2009.

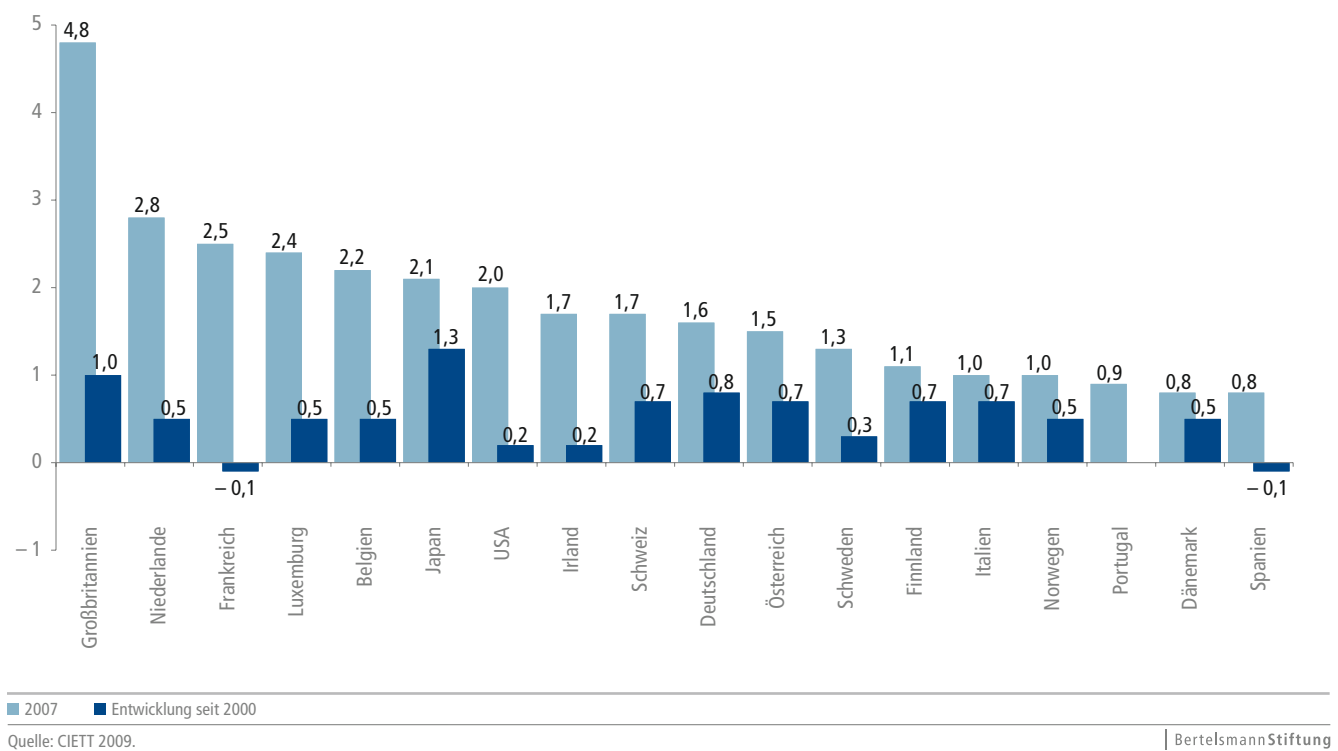
BertelsmannStiftung

Anders als die Reformtendenzen und die gegenwärtige öffentliche Diskussion vermuten lassen, ist die Zeitarbeit in den meisten Arbeitsmärkten nur von geringer Bedeutung (Abbildung 10), wobei der Trend häufig allerdings langfristig auf eine stärkere Durchdringung des Arbeitsmarktes gerichtet ist. In keinem Land sind jedoch, gemessen in Vollzeitäquivalenten, mehr als fünf Prozent der Arbeitskräfte in Zeitarbeit tätig, wobei Großbritannien innerhalb Europas mit 4,8 Prozent vor den Niederlanden mit 2,8 Prozent deutlich an der Spitze liegt. Die meisten Länder weisen sogar weniger als zwei Prozent Zeitarbeitskräfte auf. Wengleich für Deutschland in den vergangenen Jahren eine deutliche Steigerung zu verzeichnen ist, hat diese insgesamt auf niedrigem Niveau stattgefunden. Deutschland liegt mit 1,6 Prozent unauffällig im mittleren Bereich (CIETT 2009).

Die geringe Inanspruchnahme könnte auch damit zusammenhängen, dass dem Einsatz von Zeitarbeit überall dort Grenzen gesetzt sind, wo sich der Transfer von Wissen als schwierig erweist und betriebsspezifisches Humankapital erforderlich ist. Daher ist zu vermuten, dass Zeitarbeitskräfte vornehmlich als Ergänzung zu Stammbesetzungen, in speziellen Bereichen ohne großen Einarbeitungsaufwand oder zur Erprobung von Personal eingesetzt werden.

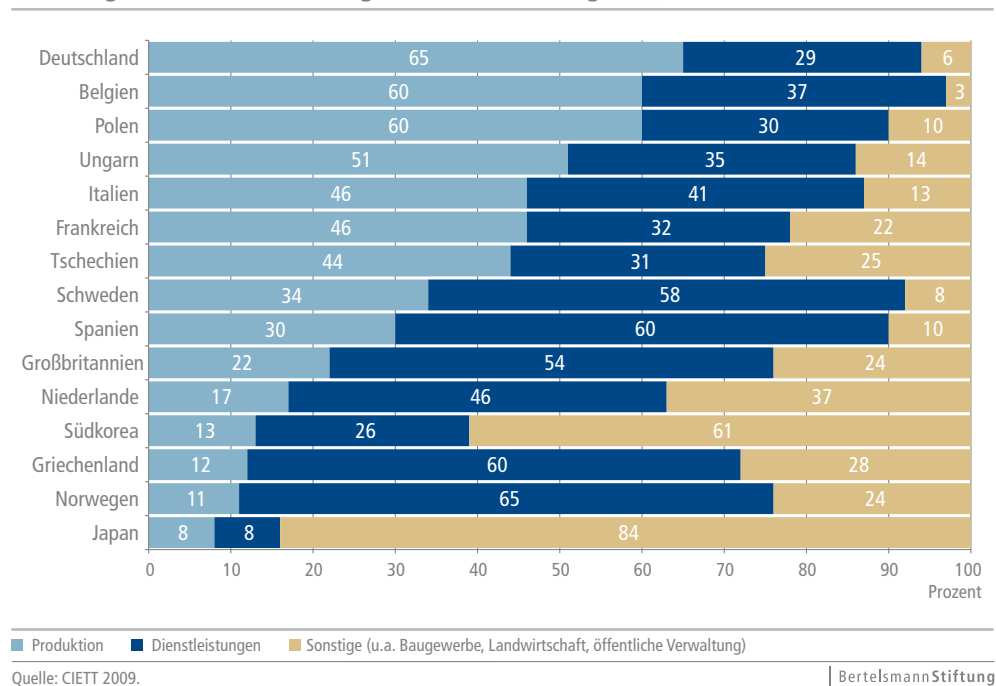


Abbildung 10: Anteil der Zeitarbeit (in Vollzeitäquivalenten) an der aktiven Erwerbsbevölkerung in ausgewählten Ländern (2007 und Entwicklung seit 2000), in Prozent



Deutschland hat also bei der Nutzung der Arbeitnehmerüberlassung einen Mittelfeldplatz inne, wobei zu beachten ist, dass die Beschäftigungsform in den einzelnen Ländern unterschiedlich genutzt wird. Dies zeigt sich schon bei der sektoralen Verteilung (Abbildung 11). Im produzierenden Gewerbe weist Deutschland demnach einen im internationalen Vergleich sehr hohen Anteil an Zeitarbeitern auf, während der im Gesamtarbeitsmarkt mittlerweile klar dominierende Dienstleistungssektor deutlich unterrepräsentiert ist. Bei Zeitarbeitern handelt es sich in der Regel um männliches, gewerblich tätiges Personal ohne weiter definierten Tätigkeitsschwerpunkt und einschlägige formale Qualifikation. Im Gefolge der letzten Liberalisierungsschritte wurde nach dem Wegfall der Überlassungshöchstdauer die Möglichkeit geschaffen, Zeitarbeiter ohne vorab definierte Frist in den Betrieben einzusetzen. Da die Tarifverträge der Zeitarbeit in Deutschland jedoch eine Entlohnung deutlich unterhalb derjenigen etwa in der Metall- und Elektroindustrie vorsehen, können Arbeitgeber damit ihre Randbelegschaften günstiger beschäftigten als das Stammpersonal. Mithin zeigt sich auch hier eine Ungleichverteilung der Risiken und Flexibilitätszumutungen zu Lasten dieser atypisch Beschäftigten.

Abbildung 11: Sektorale Verteilung der Zeitarbeit in ausgewählten Ländern, 2007



Was die Stabilität von Zeitarbeitsjobs und die Chance auf Übergang in eine reguläre Beschäftigung angeht, so zeigen Studien für Deutschland zum einen, dass Zeitarbeit nicht als eine selbstverständliche Brücke in stabilere Beschäftigungsverhältnisse anzusehen ist. Die Tätigkeit für eine Zeitarbeitsfirma erhöht nicht per se die Chance auf eine andere Art der Beschäftigung (Kvasnicka 2008). Zum anderen zeigen Untersuchungen, dass die Zeitarbeit mittlerweile eher als ein Beschäftigungssegment mit eigener Logik verstanden werden muss, wobei eine polarisierte Struktur zu beobachten ist. Dabei gibt es auf der einen Seite recht lange Verweildauern in Zeitarbeit mit entsprechend langen Verleihzeiten – etwa als quasi dauerhaft eingesetztes Personal in der verarbeitenden Industrie, das nur in schweren Krisensituationen bevorzugt abgebaut wird. Auf der anderen Seite ist die Zeitarbeit in Deutschland auch häufig von sehr kurzen Beschäftigungsdauern geprägt, die von Phasen der Nichterwerbstätigkeit unterbrochen werden. Auch insofern ist diese Beschäftigungsform kein Königsweg für die Eingliederung von Nichterwerbstätigen in den Arbeitsmarkt (Brenke/Eichhorst 2008).

Dabei stehen einfache Produktions- und Hilfstätigkeiten im gewerblichen Bereich ohne besonderen Tätigkeitsschwerpunkt und spezifische Qualifikationsanforderungen im Vordergrund. Die gegenwärtige Regelung in Deutschland erlaubt jedoch die prinzipiell unbefristete Arbeitnehmerüberlassung in einen Betrieb, wobei die Zeitarbeitnehmer ähnliche oder gleichartige Tätigkeiten wie die Stammebeschäftigten ausführen. Allerdings unterliegen Löhne, Arbeitszeiten und

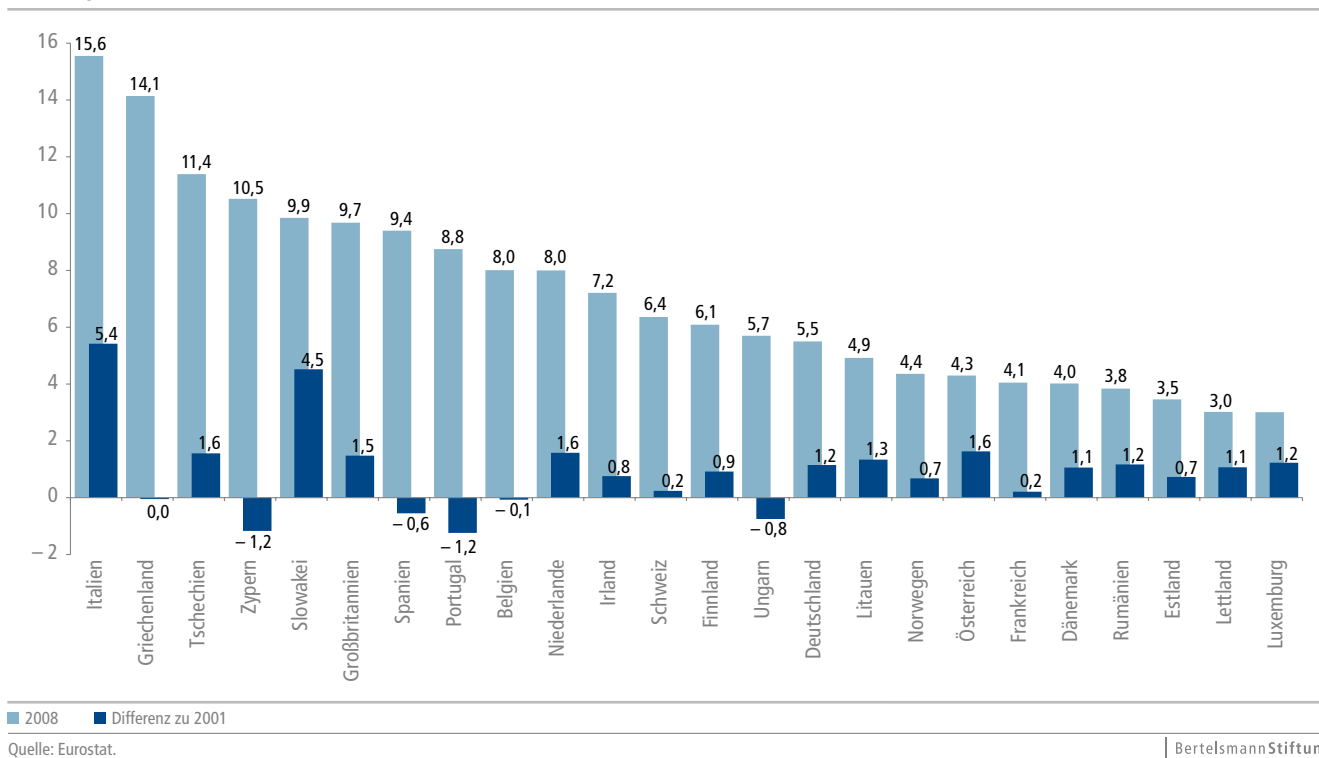


Arbeitsbedingungen der Zeitarbeitnehmer einem anderen Tarifvertrag, weshalb ein erhebliches Lohndifferenzial zwischen Zeitarbeit und Kernbelegschaften auch bei vergleichbarer Tätigkeit und Arbeitseinsatz besteht. Der Grundsatz der Gleichbehandlung gilt in den meisten europäischen Staaten, teilweise unter dem Vorbehalt einer Abweichung nach Tarifvertrag, teilweise unbedingt: So beispielsweise in Frankreich, wo Zeitarbeiter neben dem gleichen Lohn vergleichbarer Stamm-Arbeitskräfte zusätzlich eine Prämie in Höhe von 10 Prozent der Lohnsumme (so genannte „Prekaritätsprämie“) erhalten. Diese Prämie entfällt, wenn im Anschluss eine unbefristete Beschäftigung beim Entleiher eingegangen wird. Hinzu kommt die Verpflichtung der Arbeitgeber zu einer Umlage für die Weiterbildung von Zeitarbeitskräften (Vanselow/Weinkopf 2009).

3.4 Selbstständigkeit und freiberufliche Tätigkeit

Als weitere alternative Beschäftigungsform steht die selbstständige Erwerbstätigkeit zur Verfügung. Sie ist außerhalb wichtiger Regulierungsbereiche wie Kündigungsschutz, Tarifverträgen oder Mindestlohnregelungen angesiedelt und bietet deshalb besondere Flexibilitätsspielräume, aber auch Risiken. In vielen Staaten ist die Selbstständigkeit auch nicht von der allgemeinen Sozi-

Abbildung 12: Anteil der Selbstständigen (außerhalb der Landwirtschaft) in Prozent, 2008 und Veränderung seit 2001 in Prozentpunkten



alversicherung abgedeckt, sondern – zumindest in bestimmten Professionen – von berufsspezifischen Sicherungssystemen. Abbildung 12 zeigt, dass es im laufenden Jahrzehnt in vielen Ländern eine Zunahme von Selbstständigkeit gegeben hat. Dies ist auch für Deutschland der Fall, wo ihr Anteil 2008 bei 5,5 Prozent lag.

Besonderes Augenmerk ist dabei auf „neue Selbstständige“ zu legen, die außerhalb etablierter freier Berufe mit eigenständigen Sicherungssystemen (z.B. Ärzte, Rechtsanwälte, Notare) tätig sind. Die starke Zunahme dieser Beschäftigtengruppe ist vor allem auf das Wachstum des Dienstleistungssektors, aber auch auf Trends wie „Outsourcing“ und „Franchising“ zurückzuführen (Schulze Buschoff/Schmidt 2009). Starke Zuwächse waren in den letzten Jahren zum Beispiel in der Kreativwirtschaft, in IT-Dienstleistungen oder auch im publizistischen oder wissenschaftlichen Bereich zu verzeichnen. Dabei handelt es sich in der Regel um selbstständig tätige „Freelancer“ ohne Angestellte. In diesen Bereichen dominieren verschiedene Formen atypischer abhängiger Beschäftigung wie Praktika und Volontariate sowie die selbstständige Tätigkeit ohne Angestellte, wobei erhebliche Einkommensunterschiede und – damit verbunden – eine unvollständige soziale Absicherung zu beobachten sind (Manske/Merkel 2009, Mundelius 2009).

Zum Beispiel sind in Deutschland „Solo-Selbstständige“ (Selbstständige ohne Angestellte) nicht systematisch von der Arbeitslosenversicherung abgedeckt. Diese Gruppe stellt mittlerweile immerhin etwa die Hälfte der Selbstständigen (Schulze Buschoff/Schmidt 2009). Nur wenn in den letzten zwei Jahren vor Aufnahme der selbstständigen Tätigkeit über insgesamt zwölf Monate eine abhängige Beschäftigung bestanden hat oder Arbeitslosengeld bezogen wurde, kann die freiwillige Weiterversicherung gewählt werden. Voraussetzung ist eine wöchentliche Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden. Die gesetzliche Grundlage für die freiwillige Weiterversicherung von Selbstständigen läuft zudem 2011 aus.

In anderen Ländern gelten großzügigere Regelungen. Als positives Beispiel kann Österreich gelten. Im Gegensatz zu Deutschland hat es den sozialversicherungsrechtlichen Status von Selbstständigen, die in einer quasi-abhängigen Beschäftigung stehen, substanziell verbessert. Seit 2008 sind „freie Dienstnehmer“ (Quasi-Arbeitnehmer) anderen Beschäftigten weitgehend gleichgestellt, da sie der Versicherungspflicht unterliegen (mit Beiträgen des Quasi-Arbeitgebers) sowie Anspruch auf Abfindungszahlungen, Krankengeld und Mutterschutz haben. Zudem haben Selbstständige dort seit 2009 prinzipiell das Recht, der Arbeitslosenversicherung beizutreten. Darüber hinaus gewähren vor allem universalistische Länder, wie Dänemark oder Schweden, Solo-Selbstständigen umfassenderen Zugang zum Sozialversicherungssystem (Schulze Buschoff 2007).

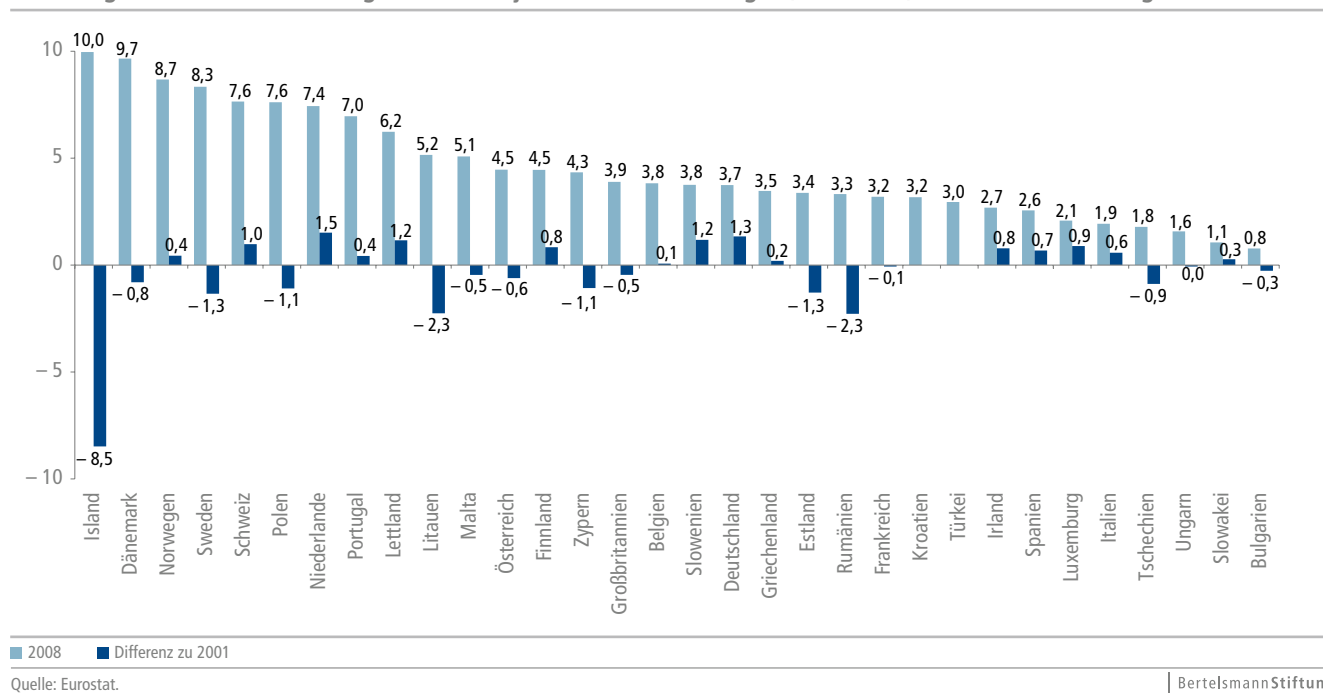
3.5 Marginale Teilzeit, Minijobs

Teilzeitarbeit kann nicht generell dem Rand des Arbeitsmarktes zugerechnet werden, da Teilzeit, insbesondere solche mit mittlerer und höherer Anzahl an Wochenstunden, oft langfristig angelegt und sozial abgesichert ist. Anders ist eine marginale Teilzeitarbeit mit geringer Stundenzahl oder



niedrigen Bruttostundenlöhnen zu bewerten. Im deutschen Arrangement des „Minijobs“ führt die Steuer- und Abgabefreiheit der Beschäftigten in der Praxis zu einer Überwälzung des Kostenvorteils auf die Arbeitgeber und damit zu einem überproportional hohen Anteil an Minijob-Beschäftigten mit niedrigen Bruttostundenlöhnen. Dieses Modell findet in verschiedenen Bereichen des arbeitsintensiven privaten Dienstleistungssektors Anwendung und etabliert einen Bereich außerhalb oder unterhalb von Tariflöhnen. Minijobs können aufgrund ihres geringen Arbeitszeit- und Verdienstsumfanges prinzipiell nicht als Existenz sichernd angesehen werden. Diese geringen Arbeitseinkommen aus der Teilzeittätigkeit werden mit anderen Einkommensarten kombiniert, mit einem Hauptverdienst, mit Partnereinkommen oder Sozialtransfers. Während die Minijobs aus Sicht der Beschäftigten eine Ergänzung anderer Einkünfte darstellen, erlauben sie es aus Sicht der Arbeitgeber, die Bruttolöhne und damit die Arbeitskosten zu senken. Damit stellen die Minijobs eine - wenngleich suboptimale - Teillösung für das Problem hoher Arbeitskosten im Dienstleistungssektor dar. Sie sind damit auch eine internationale Besonderheit und mit geringen Aufstiegschancen verbunden (Freier/Steiner 2008). Überdies unterminieren Minijobs die Finanzierung des Sozialversicherungssystems und tragen verstärkt zu seinen Problemen bei, statt zu entlasten.

Abbildung 13: Anteil der Beschäftigten mit Zweitjobs an allen Beschäftigten, in Prozent, 2008 und Veränderung seit 2001



Im internationalen Vergleich liegt der Anteil der Erwerbstätigen mit Zweitjobs in Deutschland mit knapp vier Prozent im mittleren Bereich, wobei jedoch seit 2001 ein recht deutlicher Anstieg von Nebentätigkeiten zu beobachten ist (Brenke 2009). Dies hat vor allem mit der erneuten Zulassung von Nebentätigkeiten als abgabenfreie Minijobs im Jahr 2003 zu tun. Wesentlich höhere Quoten von Erwerbstätigen mit Nebentätigkeiten finden sich in den skandinavischen Staaten, der Schweiz, Polen und den Niederlanden mit mehr als sieben Prozent. Die Häufigkeit von Nebentätigkeiten in Ländern mit ausgebauten Sozialsystemen und Tarif- und Mindestlohnsystemen spricht dafür, dass es hier nicht in erster Linie darum geht, sehr niedrige Löhne im ersten Job aufzubessern, sondern das Haushaltseinkommen, das gemeinsam mit dem Partner erwirtschaftet wird, zu erhöhen.

3.6 Muster der Flexibilität nach Wirtschaftszweigen

Insgesamt unterscheiden sich in Deutschland je nach Sektor und Tätigkeit sowohl die Bedeutung der atypischen Beschäftigungsverhältnisse als auch die jeweils am stärksten genutzten Formen nicht standardisierter Arbeitsverhältnisse. Das Instrument der Zeitarbeit wird beispielsweise in Deutschland nur in geringem Umfang in anderen Branchen als der verarbeitenden Industrie eingesetzt (Tabelle 2). Da in diesem Sektor betriebsinterne Flexibilität eine besonders große Be-

Tabelle 2: Einsatz verschiedener Beschäftigungsformen nach Sektoren in Deutschland

	Soz. vers. Besch.	Teilzeit	Minijobs	Befristungen	Freie Mitarbeit	Praktika	Zeitarbeit	Ein-Euro-Jobs
Produzierendes Gewerbe	84	11	6	4	1	1	3	0
Unternehmensnahe Dienstleistungen	74	26	13	7	4	2	1	0
Handel, Verkehr	74	28	15	4	1	2	1	0
Erziehung, Gesundheit, Kultur, Verbände	72	41	11	12	3	3	0	4
Öffentliche Verwaltung	63	27	3	6	1	1	0	3
Personenbezogene Dienstleistungen	57	37	26	8	3	2	0	2

Quelle: Bellmann/Fischer/Hohendanner 2009.

| BertelsmannStiftung



deutung hat, stellt Zeitarbeit das am weitesten verbreitete Element extern-numerischer Flexibilität dar, mit der die Belegschaften auch zahlenmäßig angepasst werden können. Die anderen Wirtschaftszweige nutzen stärker alternative Flexibilitätsmöglichkeiten wie befristete Arbeitsverträge, Minijobs, Teilzeitarbeit, freie Mitarbeit, Praktika oder selbstständige Tätigkeiten. Während im öffentlichen Bereich neben sozialversicherungspflichtiger Teilzeitarbeit auch befristete Arbeitsverhältnisse eine besondere Rolle spielen, dominieren in privaten Dienstleistungsfeldern Minijobs.

Die Nutzung verschiedener Flexibilitätsformen variiert stark nach Sektoren (Tabelle 3 und 4), wie anhand des deutschen Beispiels gezeigt werden kann. Diese Muster sind jedoch auch in anderen Ländern anzutreffen, wie Abbildung 14 (auf S. 30) zeigt. Tabelle 3 unterscheidet zwischen verarbeitender Industrie und etablierten Dienstleistungsbereichen auf der einen Seite und den sich dynamischer entwickelnden Segmenten des Dienstleistungssektors auf der anderen Seite. Bei letzteren ist hinsichtlich der Qualifikationsstruktur zu unterscheiden. Sie reicht von Branchen, in denen vorwiegend ungelernte Tätigkeiten ausreichen bis zu solchen, die Hochschulbildung voraussetzen.

Sowohl in der Industrie als auch in Banken, Versicherungen und im öffentlichen Dienst dominieren sektor- oder betriebspezifische Qualifikationen mit einem hohen Anteil an Personen mit einem dualen Ausbildungsabschluss. Deren Beschäftigungsverhältnisse sind zu einem großen Teil auf längere Sicht angelegt, vom Kündigungsschutz erfasst und von Tarifverträgen abgedeckt, so dass die Lohnspreizung gering ausfällt. Interne Flexibilität über Arbeitszeit ist hier besonders ausgeprägt. Atypische Beschäftigung spielt in diesen Bereichen eine zwar begrenzte, aber durchaus bemerkenswerte Rolle, wie etwa die Zeitarbeit im Rahmen der industriellen Produktion und befristete Beschäftigung sowie – sozial abgesicherte und oft auf Dauer angelegte – Teilzeitarbeit in den Dienstleistungen.

Die Situation sieht in den beiden dynamischeren Teilsegmenten des Dienstleistungssektors fundamental anders aus. Im Bereich der hochqualifizierten Dienstleistungen wie IT, Medien und Kreativwirtschaft dominieren übertragbare, professionsbezogene Kenntnisse und Fertigkeiten, oft mit akademischem Hintergrund. Duale Abschlüsse spielen hier eine vergleichsweise geringe Rolle. Kündigungsschutz und Tarifverträge regulieren diesen Sektor, der eher von projektbezogenen Tätigkeiten dominiert wird, kaum. Dies geht mit einem höheren Anteil an Selbstständigen und anderen Formen atypischer Beschäftigung sowie mit einem höheren Maß an externer Flexibilität und Lohnspreizung einher. Ähnliches gilt für die Dienstleistungsbereiche mit geringen oder mittleren Qualifikationsanforderungen, wobei hier weniger die Selbstständigkeit als vielmehr die marginale Teilzeittätigkeit neben befristeten Arbeitsverträgen und sozialversicherter Teilzeitarbeit eine wichtige Rolle spielt. Externe und Lohnflexibilität sind also in den dynamischeren Bereichen des Dienstleistungssektors stärker ausgeprägt als im klassischen Kernbereich des deutschen Arbeitsmarktes.

Tabelle 3: Struktur der Flexibilitätsformen und Randsegmente nach Branchen in Deutschland

	Verarbeitende Industrie	Etablierte Dienstleistungsbereiche	Wachsendes Segment hochqualifizierter Dienstleistungen	Wachsendes Segment von Dienstleistungen mit mittleren oder niedrigen Qualifikationsanforderungen
Beispiele	Metall- und Elektroindustrie, Maschinenbau	Banken und Versicherungen, öffentlicher Dienst	IT, Medien, Kreativwirtschaft	Reinigung, Callcenter, Gastgewerbe
Qualifikationen	sektor- oder betriebspezifisch		übertragbar, professionsbezogen, oft akademisch	übertragbar, oft ad hoc, begrenzt
Anteil der Absolventen des dualen Ausbildungssystems	hoch		niedrig (mit Ausnahme von Routine- und Verwaltungsaufgaben), mit der Konsolidierung der Sektoren wachsend	
Weiterbildung	begrenzt		überwiegend als Investition in eigene Beschäftigungsfähigkeit	eher informell, „on the job“
Kündigungsschutz	Hauptelement, hoher Anteil unbefristeter Arbeitsverträge		begrenzt	
Betriebszugehörigkeit	eher lang		eher kurz, viele Selbstständige	eher kurz
Lohnbildung	überwiegend über Flächentarifvertrag		Einzelverträge, einige Tarifverträge	
Lohnspreizung	begrenzt		groß	groß
Anteil atypischer Beschäftigung	gering		groß	groß
Hauptform atypischer Beschäftigung	Zeitarbeit	befristete Beschäftigung und Teilzeit	befristete Beschäftigung, Praktikanten, Trainees, Freelancer	Teilzeit, Minijobs, befristete Beschäftigung
Flexibilität	eher intern		eher extern	

Quelle: Eichhorst/Marx 2009.

Bertelsmann Stiftung



Tabelle 4: Strukturmerkmale von Tätigkeitsfeldern, 2007

	Anteil der weiblichen Beschäftigten in %	Anteil der öffentlich Beschäftigten in %	Durchschnittliche Betriebszugehörigkeit in Jahren	Anteil der unbefristeten Vollzeit-Beschäftigten in %	Anteil der gering entlohnten Beschäftigten
Friseure und Kosmetiker	90	2	8,2	14	58
Gesundheitsdienstleistungen	88	37	10,4	43	28
Soziale Dienstleistungen	84	57	8,2	42	21
Gastgewerbe	82	23	6,1	24	68
Kreativwirtschaft	76	5	4	20	70
Beratungsbranche	51	10	8,6	67	7
Banken & Versicherungen	46	25	12,4	61	11
IT Dienstleistungen	23	11	8,6	67	7
Ingenieur	23	16	11,1	79	9
Metallarbeiter	12	6	11,3	71	22
Elektriker	6	9	11,1	72	22
Gesamt	49	25	10	54	25

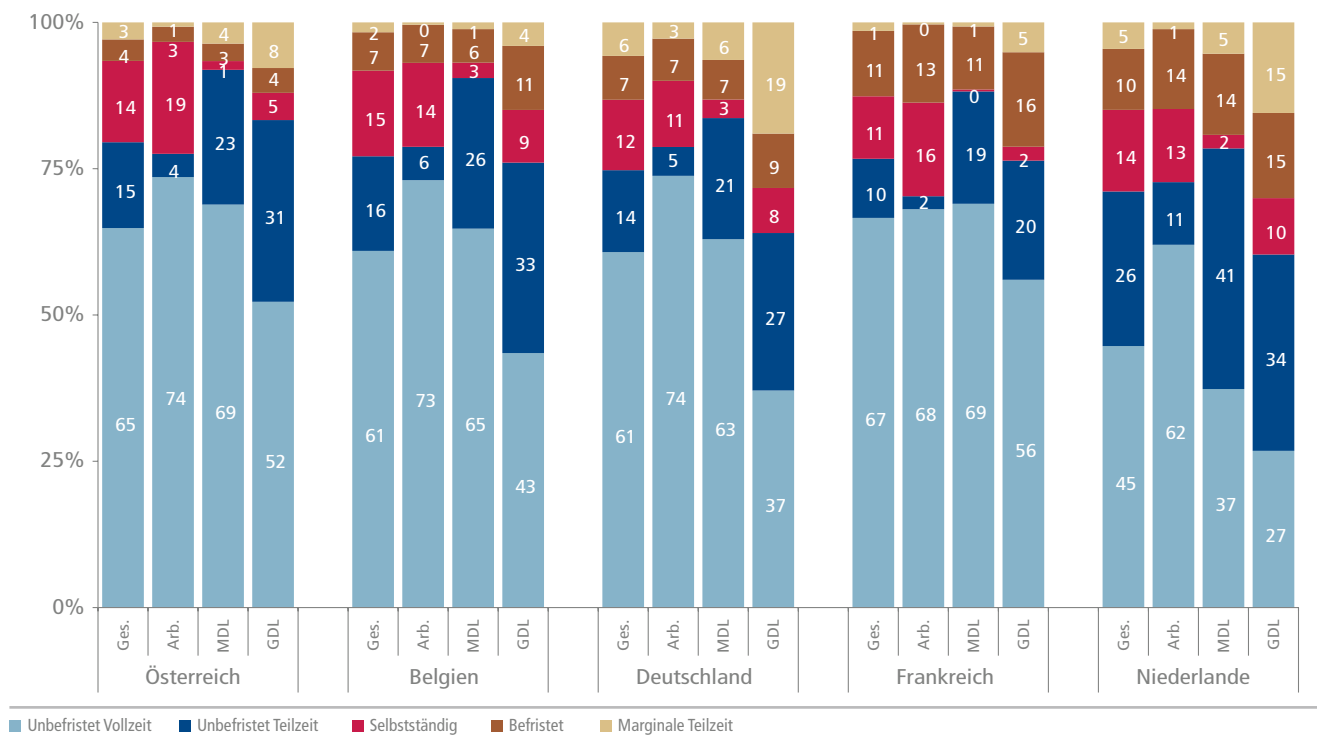
Quelle: Eichhorst/Marx 2009 auf der Basis des SOEP.

| BertelsmannStiftung

Das deutsche Muster einer sektoral variierenden Beschäftigungsstruktur findet sich auch in Nachbarländern mit einem vergleichbaren institutionellen Gefüge wieder. Auch in den anderen relativ stark regulierten kontinentaleuropäischen Ländern ist der private Dienstleistungssektor überproportional von atypischer Beschäftigung betroffen, während traditionelle Bereiche nach wie vor relativ homogen sind. Offenbar sind die Institutionen des „Normalarbeitsverhältnisses“, die sich in vielen Ländern vor dem Hintergrund einer industriell geprägten Nachkriegswirtschaft entwickelt haben, nur bedingt auf den tertiären Sektor übertragbar. In einigen Bereichen, die eine Berufsausbildung voraussetzen (z. B. kaufmännische Berufe), sind unbefristete Stellen noch die Regel, allerdings mit einer höheren Teilzeitquote. Vor allem bei Dienstleistungen mit geringer

Produktivität neigen Akteure aber dazu, wie der deutsche Fall zeigt, Regulierungen und Lohnnebenkosten zu umgehen. Die entsprechenden Strategien unterscheiden sich jedoch deutlich von Land zu Land und sind vom jeweiligen institutionellen Spielraum beeinflusst. In Arbeitsmärkten mit allgemeingültigen Mindestlöhnen ist etwa die deutsche Tendenz, einen Niedriglohnsektor über marginale Teilzeit zu schaffen, nicht möglich. Dies betrifft vor allem Frankreich, wo der Mindestlohn relativ hoch ist, aber zum Beispiel auch Belgien und die Niederlande. Hier werden als Flexibilitätsquelle vergleichsweise viele befristete Verträge mit kurzer Laufzeit im privaten Dienstleistungsbereich eingesetzt. So wird der Kündigungsschutz umgangen, und so entfallen damit zusammenhängende Entlassungs- und Wiedereinstellungskosten. Unter den deutschen Nachbarn fällt Österreich als positives Beispiel mit einer vergleichsweise homogenen sektoralen Verteilung auf. Einerseits hat das Land weit reichende Anstrengungen unternommen, atypische Beschäftigung zu re-regulieren (mit Ausnahme der vor allem im Dienstleistungsbereich weit verbreiteten marginalen Teilzeit, die außerhalb der Sozialversicherung steht). Andererseits kann Österreich

Abbildung 14: Atypische Beschäftigung nach Tätigkeiten in kontinentaleuropäischen Ländern (Arbeiter und private Dienstleistungen), in Prozent, 2007



Anmerkung: Die Einteilung nach Berufsgruppen erfolgt auf Grundlage der ISCO-88 Klassifizierung (zwei Stellen) und nach dem Modell von Häusermann und Schwander (2010). Ges = Gesamt, Arb = Arbeiter (ISCO 61, 71-83, 92, 93), MDL = mittlere private Dienstleistungen (ISCO 41, 42), GDL = gering qualifizierte private Dienstleistungen (ISCO 51, 52, 91).

Quelle: European Labour Force Survey, eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung



auf eine Tradition beschäftigungsorientierter Sozialpartnerschaft zurückgreifen, die die Wettbewerbsfähigkeit sämtlicher Arbeitsplätze verbessert hat. Insgesamt erscheint das Land daher als gutes Beispiel für den „Flexicurity-Ansatz“. Belgien weist ebenfalls eine eher niedrige sektorale Spaltung auf. Anders als in Österreich geht dies allerdings zu Lasten der Gesamtbeschäftigung, führt also zu einer geringeren Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes.

3.7 Niedriglohn und „Working Poor“

Die Veränderungen im internationalen wirtschaftlichen Umfeld können als besonders folgenreich für Arbeit mit geringen Qualifikationsanforderungen angesehen werden. Technologischer Wandel und steigende Standortkonkurrenz, die das Verlagern einfacher Tätigkeiten ins Ausland ermöglichen, haben den Lohndruck auf gering qualifizierte Beschäftigung erhöht. Ein Indikator, in dem sich dieser Wandel auf dem deutschen Arbeitsmarkt deutlich ausdrückt, ist die Lohnungleichheit bzw. die Entwicklung des Niedriglohnbereiches. Nachdem bis Mitte der 1990er Jahre die Lohnungleichheit in Deutschland noch zurückging, sind die darauf folgenden Jahre von einem deutlichen Wachstum gering entlohnter Beschäftigung (unter zwei Drittel des Medianlohns) geprägt. Obwohl nur für wenige Länder international vergleichbare Daten vorhanden sind, kann man auf Grund der vorliegenden Informationen davon ausgehen, dass die Entwicklung in Deutschland besonders ausgeprägt ist. Von den in Abbildung 15 dargestellten Ländern hat Deutschland zwischen 2000 und 2007 die größte Zunahme zu verzeichnen. Damit nähert es sich der Gruppe von Ländern an, die typischerweise eine hohe Lohnflexibilität aufweisen, z. B. Großbritannien, Irland und Kanada. In den skandinavischen Ländern ist die Niedriglohnquote mittlerweile hingegen deutlich geringer. Von diesem Trend zur Niedriglohnbeschäftigung sind in Deutschland einige Gruppen überproportional betroffen, etwa Arbeitnehmer ohne Berufsabschluss, aber auch Frauen, jüngere Arbeitnehmer und Ausländer. Während der Anteil der Frauen an den Niedriglohnempfängern aber in den 80er und 90er Jahren zurückgegangen ist und erst im letzten Jahrzehnt wieder zugenommen hat, ist er bei gering Qualifizierten (von 23 auf 30 Prozent) und Ausländern (von 14 auf 27 Prozent) durchgängig stark ansteigend (Bosch/Kalina 2008).

Insgesamt hat aber der Anteil von Männern und Frauen mit niedrigem Lohn in den meisten Ländern zwischen 2000 und 2006 zugenommen, wobei Frauen in fast allen Ländern häufiger davon betroffen sind.

Tabelle 5: Niedriglohnanteile nach Geschlecht im Ländervergleich, in Prozent

	Männer		Frauen		Niedriglohnanteile von Frauen in Relation zu Männern	
	2000	2006	2000	2006	2000	2006
Australien	12,1	16,0 (5)	18,9	20,1	1,6	1,3
Kanada	15,6	15,4	31,3	27,5	2	1,8
Dänemark	5,5	8,2 (5)	14,1	16,3	2,6	2
Finnland	4,6 (2)	4,6 (4)	9,5	9,6	2,1	2,1
Frankreich*	11,5	9,2	19,6	16,2	1,7	1,8
Deutschland	6,3	9,2 (5)	24,8	31	3,9	3,4
Ungarn	20,4	24,7	26,5	21,6	1,3	0,9
Irland	13,2	13,9 (4)	25,9	24	2	1,7
Italien	8,9	-	13,4	-	1,5	-
Japan	6,7	8	33,1	33,8	4,9	4,2
Korea	15,6	16,6	48,1	41,9	3,1	2,5
Niederlande	11,1 (1)	-	29,2	-	2,6	-
Neuseeland	13,3	12,6	19,1	17,3	1,4	1,4
Polen	15,0 (1)	20,9 (4)	23,6	26,2	1,6	1,3
Spanien	12,0 (3)	-	25	-	2,1	-
Schweden	4,3	4,7 (4)	8,9	8,9	2,1	1,9
Großbritannien	14	15,7	31,5	29,1	2,3	1,9
USA	19,3	19,7 (5)	31,7	29,4	1,6	1,5

* Daten für Frankreich aus anderer Quelle (und deshalb nicht vergleichbar), da nicht in der OECD-Datenbasis vorhanden. (1)=Daten 1999. (2)=Daten 2001. (3)=Daten 2002. (4)=Daten 2004. (5)=Daten 2005. Gleiche Jahre für Frauen.

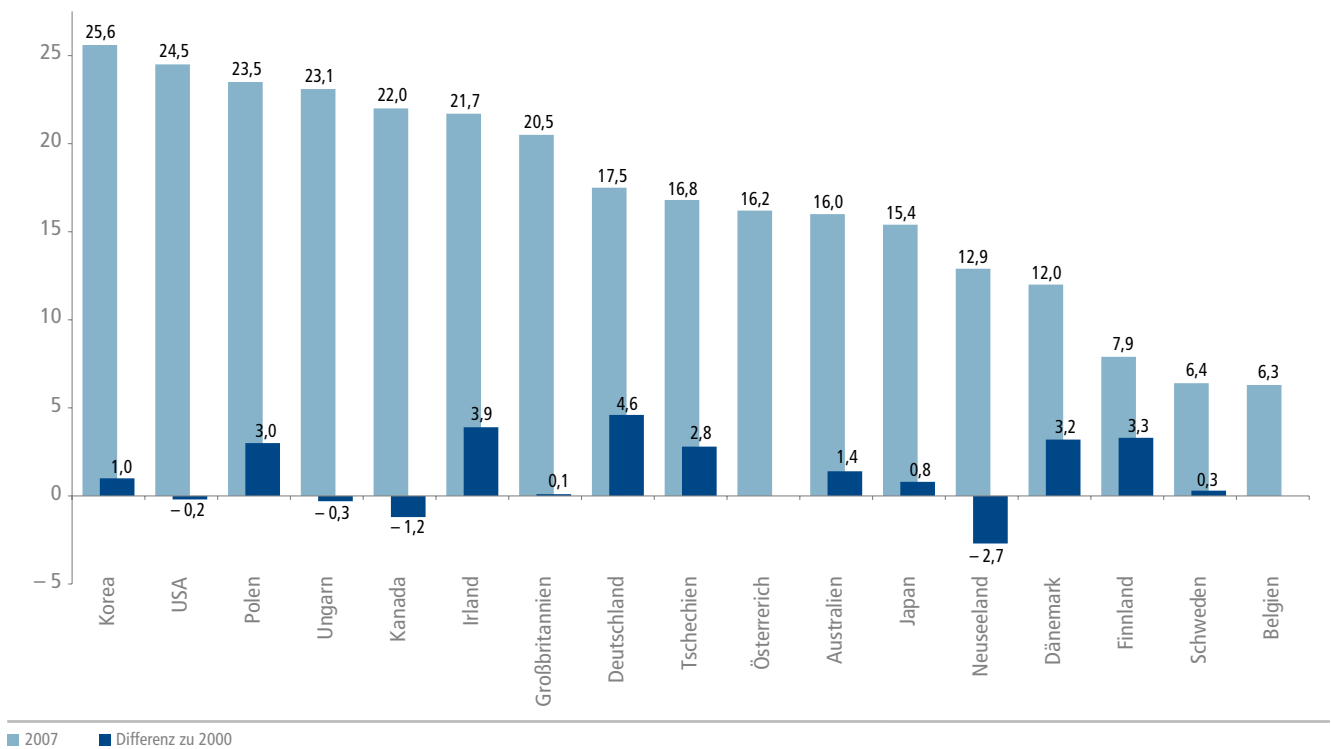
Quelle: Rubery/Grimshaw 2009; OECD Earnings Database; vgl. Bosch/Weinkopf/Kalina 2009.

BertelsmannStiftung

Außerdem muss festgestellt werden, dass sich das Phänomen der „working poor“ weitgehend auf den Bereich der Teilzeit beschränkt. Das Vollzeitverhältnis ist hingegen – trotz einer leichten Zunahme geringer Löhne – nach wie vor in den meisten Fällen „armutsvermeidend“ (Andress/Seeck 2007).



Abbildung 15: Anteil der Niedriglohnbeschäftigung (unter 2/3 des Medianlohns) 2007 und Veränderung seit 2000, in Prozent



Anmerkung: Werte für 2007 beziehen sich in Schweden und Polen auf 2004, in Deutschland auf 2005, in Belgien und Ungarn auf 2006. Werte für 2000 beziehen sich in Polen und Finnland auf 2001 und fehlen für Österreich und Belgien.
 Quelle: OECD. | BertelsmannStiftung

In der Entwicklung der Niedriglohnbeschäftigung treten auch sektorale Muster deutlich zu Tage. Dabei schneiden traditionell starke (aber schrumpfende) Branchen deutlich besser ab als viele dynamisch wachsende Dienstleistungssektoren. Im produzierenden Gewerbe ist der Anteil der Niedriglöhne seit 1980 zurückgegangen (von 12 auf 9 Prozent), während er im Baugewerbe (8 auf 11 Prozent), im Transportwesen (6 auf 15 Prozent) und in personenbezogenen Dienstleistungen (29 auf 32 Prozent) gestiegen ist (Bosch/Kalina 2008). Berufe mit einem sehr hohen Niedriglohnanteil sind beispielsweise im Gastgewerbe oder in der Gebäudereinigung zu finden, jeweils mit Anteilen von ca. 70 Prozent (Eichhorst/Marx 2009). Im internationalen Vergleich ist die geringe tarifliche Abdeckung der privaten Dienstleistungszweige ohne gesetzlichen oder allgemeinverbindlichen Mindestlohn in Verbindung mit einem großen Anteil geringfügiger Beschäftigung einer der Hauptgründe für die ausgeprägte Lohnspreizung des Dienstleistungssektors in Deutschland. Zunehmende Lücken im Tarifgefüge erklären einen Teil der steigenden Lohnspreizung und des wachsenden Niedriglohnsektors in Deutschland (Dustmann/Ludsteck/Schönberg 2009). Die meisten Länder verfügen über gesetzliche Mindestlöhne oder Tarifverträge mit hohem Abdeckungsgrad bzw. Allgemeinverbindlichkeit (Bosch/Weinkopf/Kalina 2009).

Wie bei anderen Merkmalen prekärer Beschäftigung ist auch beim Lohnniveau die Persistenz bzw. Mobilität für die Bewertung entscheidend. Ein Indikator hierfür sind Übergänge zwischen verschiedenen Bereichen der Lohnverteilung (so genannten „Dezilen“, also Anschnitten der Verteilung, die jeweils zehn Prozent umfassen). Hier schneidet Deutschland relativ gut ab, da es Niedriglohneempfängern häufiger als in anderen Europäischen Ländern gelingt, in eine höhere Gehaltsklasse zu wechseln (Tabelle 6). Dies gilt für Übergänge vom ersten zum zweiten Dezil der Lohnverteilung sowie für Übergänge vom zweiten zum dritten und vom dritten zum vierten Dezil. Anders sieht das Bild bei Übergängen aus, bei dem ein Dezil übersprungen wird (erstes zu drittes, zweites zu viertes, drittes zu fünftes Dezil). Hier nimmt Deutschland jeweils einen unteren Platz im europäischen Vergleich ein. Demnach gibt es hierzulande zwar durchaus eine Aufwärtsmobilität

Tabelle 6: Übergänge zwischen verschiedenen Dezilen der Lohnverteilung (2006 zu 2007)

	D1 zu D2	D1 zu D3-10	D2 zu D3	D2 zu D4-10	D3 zu D4	D3 zu D5-10
Schweden	22	23	17	23	16	18
Belgien	21	19	20	24	19	25
Italien	20	30	21	17	23	20
Spanien	19	34	19	31	20	34
Zypern	18	7	20	10	21	10
Lettland	18	36	17	25	16	23
Ungarn	18	33	22	29	15	26
Frankreich	17	18	19	20	22	29
Tschechien	16	18	18	20	18	20
Deutschland	16	9	18	14	17	14
Estland	16	22	16	20	16	20
Luxemburg	16	15	15	17	17	9
Finnland	16	17	19	19	8	21
Österreich	14	27	15	20	20	23
Slowenien	14	31	21	13	16	13
Niederlande	13	16	18	5	19	9
Malta	12	22	22	23	22	27
Großbritannien	11	28	15	14	17	10
Slowakei	10	38	18	19	15	21
Litauen	9	24	17	25	14	17
Polen	9	12	16	21	18	20
Portugal	8	26	20	22	19	13

Quelle: Europäische Kommission, Compendium November 2009.

BertelsmannStiftung



im Bereich der Löhne, größere Sprünge sind aber relativ selten. Dies bedeutet, stark vereinfacht, dass Mobilität eher innerhalb des Niedriglohnbereiches als über seine Grenze hinweg stattfindet. Allerdings müssen die hier verwendeten Daten mit Zurückhaltung interpretiert werden, da sie eine Momentaufnahme abbilden (Übergänge 2006 zu 2007), für andere Zeitpunkte nicht unbedingt robust sind und keine Rückschlüsse über längerfristige Mobilitätsmuster zulassen.

Mindest- und Kombilöhne gelten als wichtige Regulierungsmechanismen im gering entlohnten und gering produktiven Dienstleistungsbereich. Gesetzliche Mindestlöhne oder allgemeinverbindliche Tariflöhne stellen verbindliche Lohnuntergrenzen dar. Während sie auf der einen Seite die Entlohnungssituation der Beschäftigten verbessern können, gelten sie auf der anderen Seite als problematisch im Hinblick auf mögliche Arbeitsplatzverluste. Die Arbeitsmarkteffekte von Mindestlöhnen sind weder theoretisch noch empirisch eindeutig geklärt. Allerdings überwiegen nach wie vor Studien mit Hinweisen auf negative Wirkungen gegenüber neutralen oder positiven Befunden im Hinblick auf die Beschäftigung (Neumark/Wascher 2007).

Wichtig bei der Bewertung von Mindestlöhnen sind drei Aspekte: die Höhe im Vergleich zum Durchschnittslohn (Abbildung 16), die Art der Festlegung sowie die Berücksichtigung von Bruttoarbeitskosten und staatlichen Lohnzuschüssen. In Großbritannien waren bis zuletzt keine Belege für beschäftigungsschädliche Wirkungen des nationalen Mindestlohnes verfügbar - trotz eines überproportionalen Wachstums in den vergangenen Jahren (Low Pay Commission 2009, Metcalf 2007). Für die Situation in der aktuellen Krise liegen noch keine Studien vor.

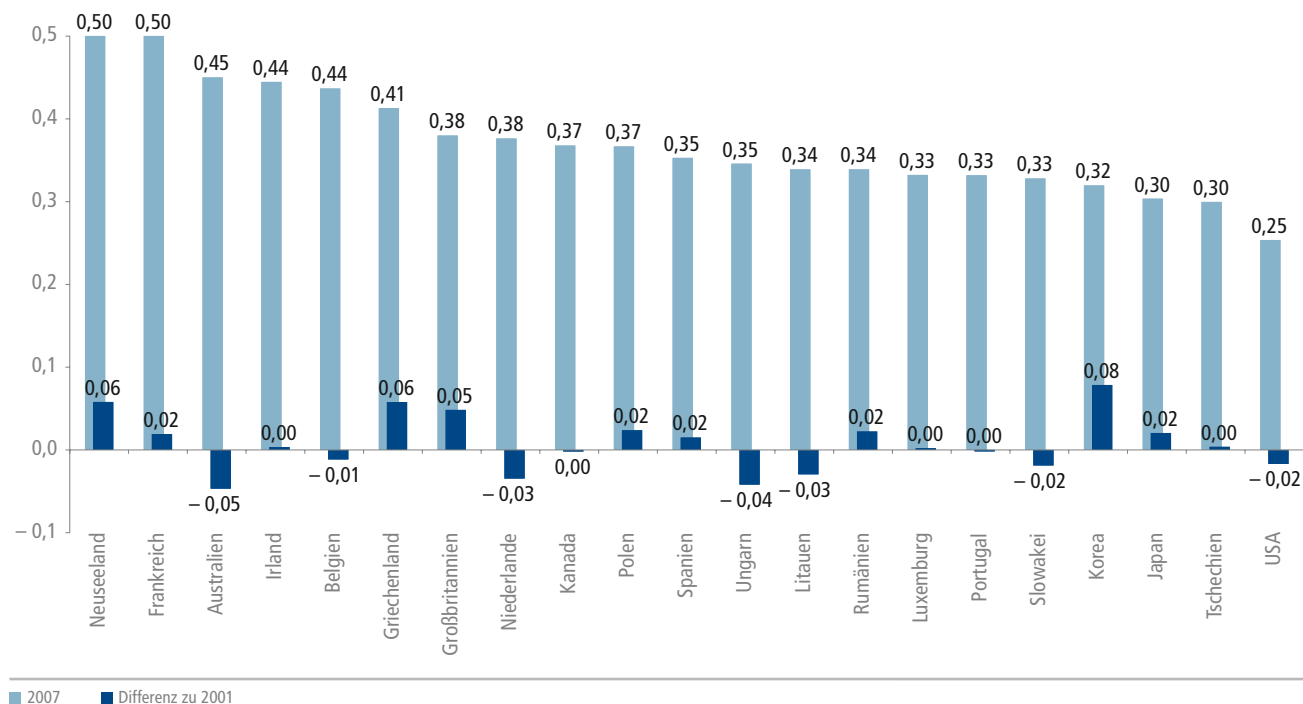
Problematischer ist die Situation in Frankreich, wo hohe Lohnnebenkosten eine zusätzliche Belastung für Arbeitgeber darstellen. Um die Beschäftigung im Mindestlohnbereich stabil zu halten, wird aus Steuermitteln eine Befreiung von Sozialbeiträgen in erheblichem Umfang finanziert. Damit konnte die Lohnspreizung begrenzt und die Anzahl der Arbeitsplätze stabilisiert werden - aber eben auf Kosten staatlicher Zuschüsse an die Arbeitgeber (vgl. etwa Jamet 2006).

Kombilöhne im Rahmen einer „Make work pay“-Strategien galten lange Zeit als Königsweg bei der Überwindung von Langzeitarbeitslosigkeit und geringen Arbeitsanreizen. Kombilöhne hängen in ihrer Ausprägung und Wirksamkeit vom Zusammenwirken mit der Lohnfindung und dem Sozialleistungssystem ab. Auf der einen Seite führen sie zu einer Verminderung der Arbeitskosten, die von den Arbeitgebern zu tragen sind. Auf der anderen Seite können sie für Transferbezieher zu einer Verstärkung der Arbeitsanreize und somit zur Steigerung der Erwerbstätigkeit im gering entlohnten Bereich und gleichzeitig zur Verminderung von „Armut in Arbeit“ beitragen. Kombilöhne spielen deshalb eine zentrale Rolle bei der Aktivierung von Transferbeziehern, und zwar insbesondere dort, wo die Sozialleistungen bei Arbeitslosigkeit eher gering sind und es ein flexibles System der Lohnsetzung gibt, also typischerweise im angelsächsischen Kontext. Dort sind beschäftigungsabhängige Steuergutschriften ein zentrales Element der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik mit sowohl beschäftigungs- als auch verteilungspolitischer Zielsetzung (Immervoll/Pearson 2009). Ein allgemeiner Mindestlohn vermindert in diesem Kontext die Risiken für die

öffentlichen Haushalte. In Kontinentaleuropa dominieren bei insgesamt großzügigeren Sozialleistungssystemen, höheren Lohnnebenkosten und stärker eingeschränkter Lohnflexibilität arbeitgeberseitige Subventionen, so etwa in Frankreich, wo Arbeitgeberbeiträge in der Zone oberhalb des Mindestlohnes aus Steuermitteln getragen werden. Dort ist im vergangenen Jahrzehnt ein in seinem Umfang begrenzter arbeitnehmerseitiger Kombilohn hinzugetreten, der in seiner Wirkung aber hinter den angelsächsischen Maßnahmen zurückbleibt. Groß angelegte Kombilöhne sind mit erheblichen Kosten für die öffentlichen Haushalte verbunden, insbesondere dann, wenn sie komplementär zu einem ausgebauten Sozialleistungssystem hinzutreten. Auch sind in der Regel negative Arbeitsanreize auf Zweitverdiener und beachtliche Einkommenseffekte, die zu einer Verminderung der Arbeitszeit führen können, zu beobachten (Immervoll/Pearson 2009).

Mit der Möglichkeit, Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB II durch eigenes Erwerbseinkommen aufzustocken oder geringe Verdienste mit dem bedürftigkeitsgeprüften Arbeitslosengeld II zu ergänzen, verfügt Deutschland über einen generellen, leicht zugänglichen und unbefristeten Kombilohn. Dies erhöht auf der einen Seite die Neigung, niedrige Bruttostundenlöhne zu akzeptie-

Abbildung 16: Mindestlöhne in Prozent des Medianverdienstes von Vollzeitarbeitnehmern 2007



■ 2007 ■ Differenz zu 2001

Quelle: OECD.

BertelsmannStiftung



ren und eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, auf der anderen Seite erlaubt dies aber Arbeitgebern auch, eine Lohnsenkung vorzunehmen, ohne einen Mindestlohn beachten zu müssen. Dominant ist hierbei die Erwerbstätigkeit im Rahmen von Teilzeit und Minijobs, bei denen die Hinzuverdienstmöglichkeiten ausgeschöpft werden (Brenke/Ziemendorff 2008). Die Wahrscheinlichkeit, dass in Teilzeit erwerbstätige Bezieher von Arbeitslosengeld II den Transferbezug verlassen, ist dabei deutlich niedriger als bei in Vollzeit beschäftigten Aufstockern (Bruckmeier/Graf/Rudolph 2007). Allein über Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit kann somit arbeitsmarktpolitisch nur wenig erreicht werden. An dieser Stelle muss eine Aktivierung auf Vollzeitbasis hinzutreten, die die Chance auf den Abgang aus der Transferabhängigkeit erhöht. Eine bloße Anhebung der Hinzuverdienstgrenzen beim Bezug einer Grundsicherung würde lediglich zu einem größeren Kreis von Aufstockern führen, die den Leistungsbezug mit einer Teilzeittätigkeit kombinieren oder ihre Arbeitszeit ggf. entsprechend reduzieren. Zusätzliche Anreize für die Ausdehnung des Arbeitsangebotes werden damit nicht gesetzt. Dies ist mit Mehrausgaben, nicht jedoch mit einer verbesserten Arbeitsmarktintegration verbunden.

3.8 Aktivierungspolitik

Deutschland hat mit den Hartz-Reformen eine umfassende und im internationalen Vergleich bemerkenswert weitreichende Wende von passiver, sozialpolitisch motivierter Arbeitsmarktpolitik hin zu einer breit angelegten Aktivierungsstrategie vollzogen (Eichhorst/Grienberger-Zingerle/Konle-Seidl 2008, Caliendo 2009). Durch die Neuorientierung der Grundsicherung bei Langzeitarbeitslosigkeit oder Nichterwerbstätigkeit wurden erheblich striktere Anforderungen an den Leistungsbezug gestellt. So wurde eine konsequentere Aktivierung mit dem Ziel der Beendigung von Transferabhängigkeit und gleichzeitiger Vermeidung von Armut institutionalisiert. Weggefallen ist die am früheren Lohn ausgerichtete Arbeitslosenhilfe zugunsten einer einheitlichen Leistung der Grundsicherung für alle Erwerbsfähigen. Gleichwohl bestehen in Deutschland im Mittelwert für vier Familientypen und zwei Einkommensniveaus, welche in Abbildung 17 dargestellt werden, auch nach den Hartz-Reformen noch immer leicht überdurchschnittlich großzügige Lohnersatzleistungen bei längerer Arbeitslosigkeit, wie Abbildung 17 zeigt. Besonders großzügig ist der deutsche Sozialstaat bei Leistungen der Grundsicherung für Haushalte mit Kindern, insbesondere bei Alleinerziehenden (Tabelle 7).

Abbildung 17: Nettolohnersatzraten bei längerer Arbeitslosigkeit, Mittelwerte von vier Familientypen und zwei Einkommensniveaus 2008 und Veränderung zu 2001 in Prozentpunkten

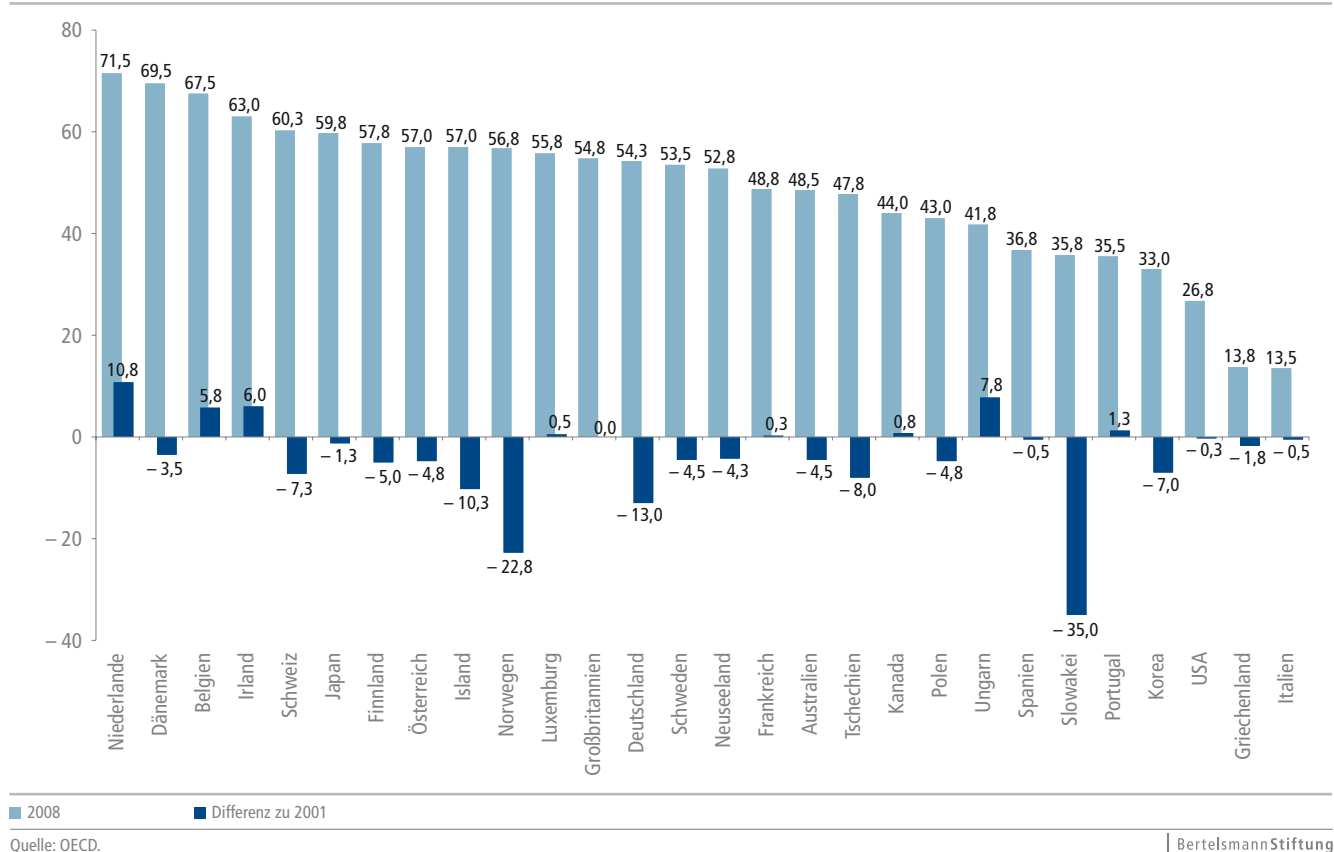




Tabelle 7: Nettolohnersatzraten bei langer Arbeitslosigkeit nach Haushaltstyp, Mittelwerte von 67 und 100 Prozent des Durchschnittsverdienstes, 2008

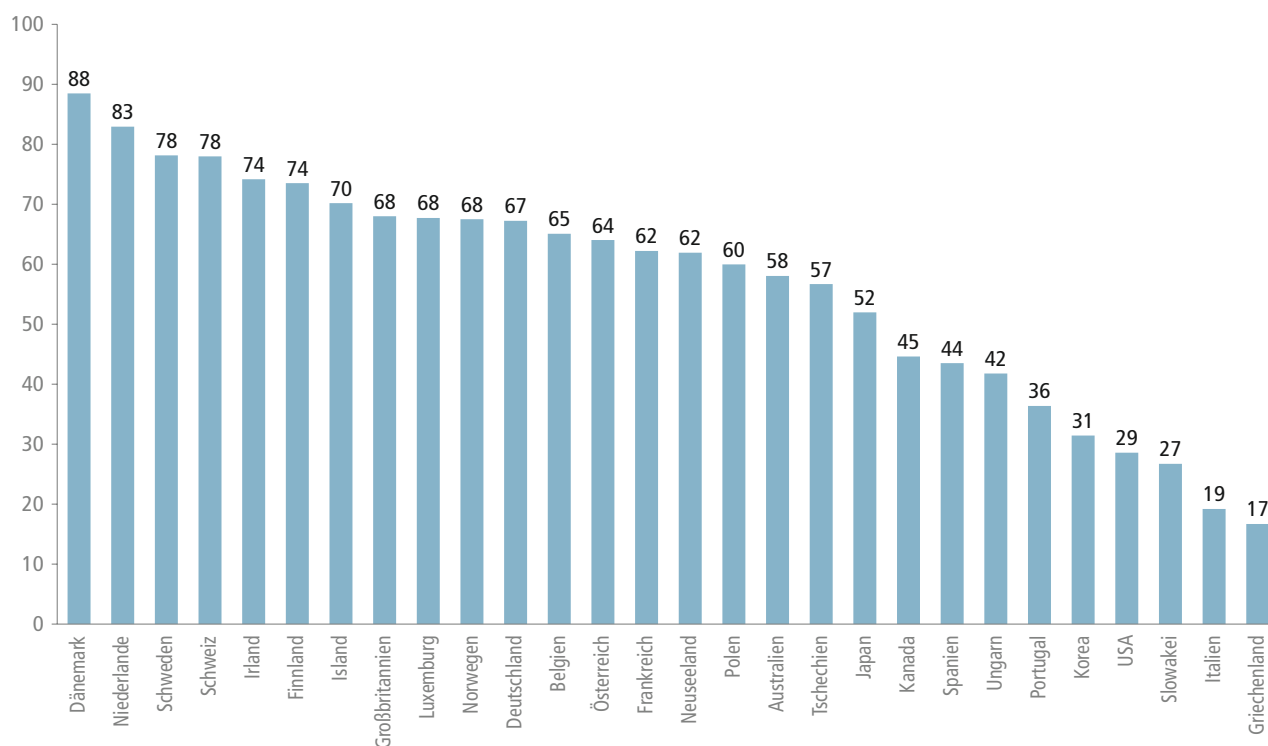
	67 % des Durchschnittsverdienstes		100 % des Durchschnittsverdienstes		Durchschnitt
	alleinstehend, keine Kinder	alleinerziehend, zwei Kinder	alleinstehend, keine Kinder	verheiratet, zwei Verdienner, zwei Kinder	
Niederlande	85	95	61	45	72
Dänemark	79	83	58	58	70
Belgien	69	82	52	67	68
Irland	74	72	54	52	63
Schweiz	69	79	47	46	60
Japan	61	92	42	44	60
Finnland	61	71	44	55	58
Österreich	51	67	51	59	57
Island	58	69	42	59	57
Norwegen	54	88	38	47	57
Luxemburg	58	70	43	52	56
Großbritannien	54	73	38	54	55
Deutschland	48	78	36	55	54
Schweden	63	62	44	45	54
Neuseeland	51	69	35	56	53
Frankreich	49	66	34	46	49
Australien	42	62	30	60	49
Tschechien	42	67	30	52	48
Kanada	32	62	23	59	44
Polen	35	63	24	50	43
Ungarn	30	62	23	52	42
Spanien	32	48	23	44	37
Slowakei	27	49	19	48	36
Portugal	24	54	17	47	36
Korea	22	53	16	41	33
USA	9	40	6	52	27
Griechenland	0	12	0	43	14
Italien	0	0	0	54	14
OECD	46	64	33	52	49

Quelle: OECD.

BertelsmannStiftung

Diesem Bild folgend ergeben sich recht hohe marginale Belastungen beim Wechsel aus der Inaktivität bzw. beim Wechsel vom Bezug bedürftigkeitsgeprüfter Sozialleistungen der Grundsicherung in eine Erwerbstätigkeit (Abbildung 18; Immervoll/Pearson 2009).

Abbildung 18: Marginale Steuersätze bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in Vollzeit mit zwei Dritteln des Durchschnittsverdienstes, 2005



Quelle: Immervoll/Pearson 2009.

Bertelsmann Stiftung

Dem größeren Umfang sozialstaatlicher Leistungen entsprechen hohe marginale Belastungen bei einer Veränderung des Bruttoverdienstes bzw. Einkommens, wie Tabelle 8 belegt. Länder mit hohen Nettolohnersatzraten weisen folglich auch überdurchschnittlich hohe marginale Steuersätze auf.



Tabelle 8: Marginale Steuersätze nach Familienstand und Einkommen, in Prozent der Arbeitskosten, 2008

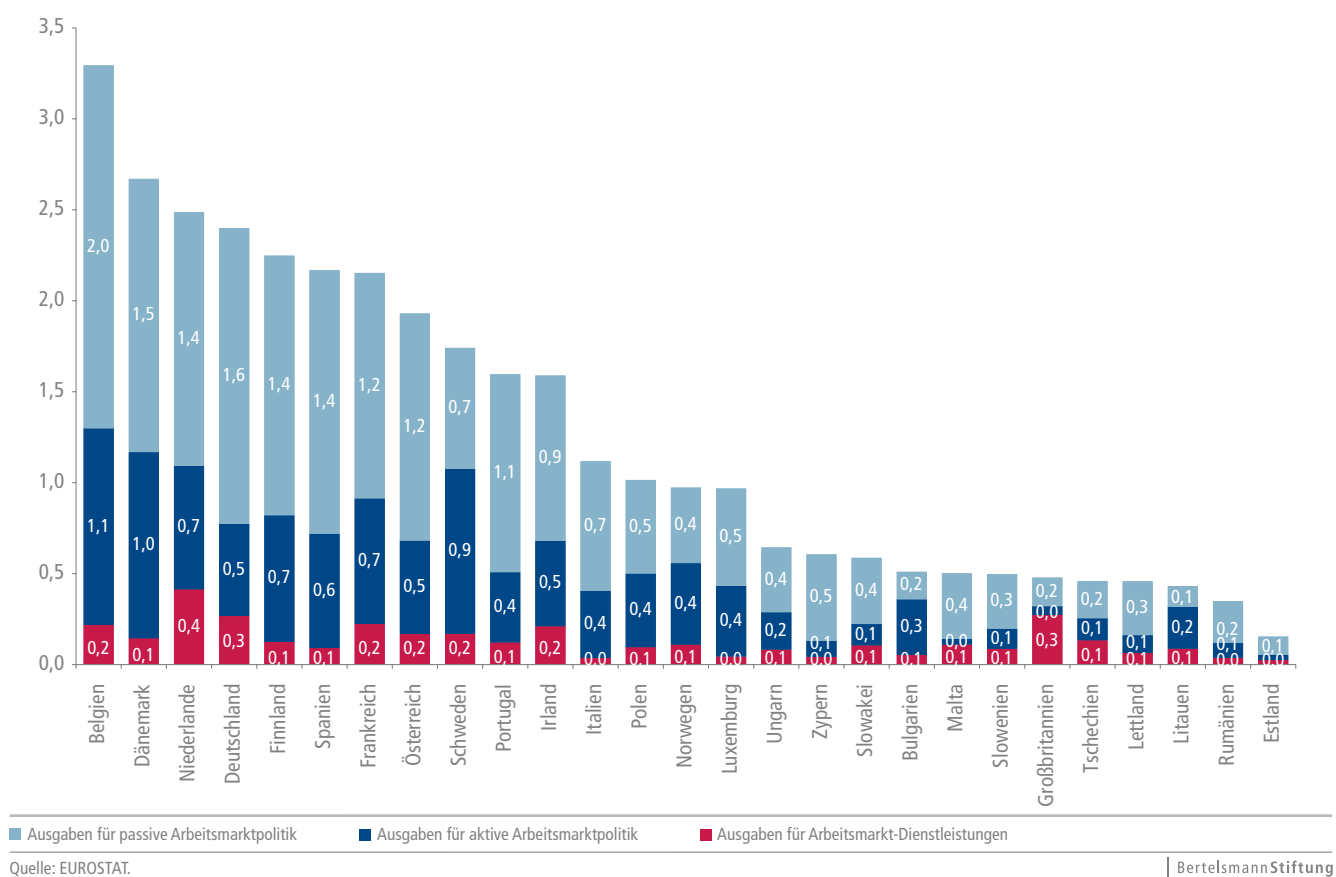
Familientyp	alleinstehend	alleinstehend	alleinstehend	verheiratet
	keine Kinder	keine Kinder	2 Kinder	2 Kinder
Einkommensniveau (% des Durchschnitts- einkommens)	67	100	67	100-0
Belgien	66,5	66,5	66,5	66,5
Frankreich	63,2	52,0	57,7	49,1
Deutschland	59,2	54,2	61,1	48,4
Ungarn	58,1	71,5	58,1	71,5
Österreich	57,3	60,0	57,3	60,0
Niederlande	55,5	50,2	56,7	55,2
Finnland	53,9	58,0	53,9	58,0
Italien	53,6	53,6	54,1	54,6
Griechenland	52,1	52,1	52,1	52,1
Tschechien	50,2	50,2	50,2	55,0
Schweden	47,4	63,3	47,4	63,3
Portugal	47,1	47,1	47,1	38,6
Spanien	45,3	48,2	34,0	45,3
Slowakei	44,4	44,4	44,4	44,4
Türkei	44,0	44,0	44,0	44,0
Norwegen	43,1	51,1	43,1	51,1
Dänemark	42,6	49,4	42,6	43,9
Polen	41,9	41,9	33,7	33,7
Luxemburg	41,8	53,1	41,8	37,0
Australien	39,2	35,4	47,2	54,2
Großbritannien	38,8	38,8	73,4	38,8
Island	37,6	37,6	42,2	42,2
USA	34,4	34,4	49,3	49,3
Schweiz	34,3	35,8	27,7	31,7
Kanada	34,2	40,8	56,9	57,0
Irland	31,4	33,2	65,3	33,2
Japan	30,0	34,3	30,0	31,3
Neuseeland	21,0	33,0	21,0	53,0
Korea	20,4	29,9	18,7	29,9
Mexiko	17,5	18,8	17,5	18,8
OECD	43,5	46,1	46,5	47

Quelle: OECD Taxing Wages.

BertelsmannStiftung

Einkommensunterstützung bei längerer Arbeitslosigkeit ist eine wichtige Komponente des Sozialstaates. Dies spiegelt sich auch in den im internationalen Vergleich nach wie vor hohen Ausgaben für passive Sicherungsleistungen im Budget der deutschen Arbeitsmarktpolitik wider. Aber auch bei den aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowie in der Arbeitsvermittlung und Beratung weist Deutschland eines der umfangreichsten Systeme auf. Im Rahmen der Aktivierung sind jedoch aktive Arbeitsmarktpolitik, Arbeitsvermittlung und Beratung in stärkerem Maße zu Instrumenten der Wiedereingliederung von Stellensuchenden umgeformt worden. Dabei ist die Verfügbarkeit für die Arbeitsvermittlung, die Teilnahme an Maßnahmen sowie die Annahme von (zumutbaren) Stellenangeboten als Voraussetzung für den Leistungsbezug anzusehen (Konle-Seidl/Eichhorst 2008a, 2008b). Allerdings gibt es keine systematisch vergleichbaren Indikatoren für die Intensität der Aktivierung als solche.

Abbildung 19: Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik in Prozent des BIP (2007)





Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die Ausrichtung hin zu einer stärker aktivierenden Arbeitsmarktpolitik die gesteckten Ziele erreichen kann. Zunächst ist festzuhalten, dass sich der Stand der Evaluationsforschung gegenüber der Situation vor einigen Jahren deutlich weiterentwickelt hat – dies gilt sowohl international (Card/Kluve/Weber 2008, Fromm/Spross 2008, Konle-Seidl 2008a, 2008b) als auch bezogen auf Deutschland (vgl. Bernhard et al. 2008, Caliendo 2009, Jacobi/Kluve 2007). Betrachtet man zunächst die aktiven Maßnahmen, so lassen sich folgende Befunde festhalten:

1. Lohnkostenzuschüsse für Arbeitgeber haben sich als effektive Instrumente zur Förderung von Einstellungen erwiesen. Allerdings gelingt dies nur zu vergleichsweise hohen Kosten und unter Inkaufnahme erheblicher Verdrängungs-, Substitutions- und Drehtüreffekte. Die Förderung einer Erwerbstätigkeit durch Subventionen kann deshalb nicht mit einem Zugewinn an Arbeitsplätzen in der Gesamtwirtschaft gleichgesetzt werden.
2. Die Bewertung öffentlich geförderter Qualifikationsprogramme fällt gemischt aus – mit zahlreichen Studien, die zu unterschiedlichen Befunden gelangen. Auf der einen Seite haben kurzfristige Qualifizierungsprogramme mittlerweile eine gute Reputation – auch im Zuge einer aktivierenden Intervention – auf der anderen Seite gibt es deutliche Hinweise auf langfristig positive Effekte anspruchsvollerer und länger dauernder Qualifizierungsmaßnahmen.
3. Bei der Schaffung öffentlich geförderter Arbeitsgelegenheiten für schwer vermittelbare Arbeitslose, insbesondere Langzeitarbeitslose auf einem “zweiten Arbeitsmarkt“, zeigen sich insgesamt wenige Perspektiven auf Eingliederung in reguläre Beschäftigung. Hier tritt die sozialpolitische Funktion in den Vordergrund.
4. Eine besondere Form der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist die Kurzarbeit. Sie besteht zwar in Deutschland bereits seit langem und hat in der aktuellen Krise an Bedeutung gewonnen. Gleichwohl ist sie im Gegensatz zu den meisten anderen Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik noch nie systematisch evaluiert worden. Im Falle einer Umstrukturierung oder Schließung eines Unternehmens besteht mit einer Transfergesellschaft in Deutschland die Möglichkeit, ehemalige Beschäftigte in eine neue Beschäftigung zu vermitteln und entsprechend zu qualifizieren. Transfergesellschaften konnten bislang keine signifikant besseren Ergebnisse als Vergleichsgruppen erzielen.
5. Geförderte Existenzgründungen gehören zu den wirksamsten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, auch im Hinblick auf den längerfristigen Ausstieg aus der Arbeitslosigkeit und die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze (Caliendo/Künn/Wießner 2008).

Diese Ergebnisse betreffen überwiegend Studien auf der Individualebene der Basis von Kontrollgruppenvergleichen. Makroökonomische Wechselwirkungen, wie die negativen Effekten der Finanzierung von Arbeitsmarktpolitik, sowie Substitutions-, Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte neutralisieren die Wirkungen auf der Mikroebene tendenziell.

Während über die Wirksamkeit der aktiven Arbeitsmarktpolitik insgesamt ein skeptisches Urteil gefällt werden muss, darf nicht vergessen werden: Die Reformen der letzten Jahren in vielen OECD-Staaten haben zu einer engeren Verknüpfung des Bezugs von Transferleistungen mit intensiveren Bemühungen um eine Stellenvermittlung und der Verpflichtung zur Annahme von Jobangeboten, aktiven Maßnahmen und eigenen Suchbemühungen geführt – sowohl in formalrechtlicher Hinsicht als auch in der praktischen Handhabung. Fordernde Interventionen, wie die Verpflichtung zum Nachweis eigener Stellensuchaktivitäten oder die Verhängung von Sanktionen, aber auch die intensivere Betreuung und Vermittlung von Stellensuchenden, können die Dauer der Arbeitslosigkeit ebenso verkürzen wie Einschränkungen bei den Leistungsansprüchen. Fordernde Maßnahmen begünstigen den Abgang aus Arbeitslosigkeit und vermindern tendenziell Anspruchslöhne (Konle-Seidl/Eichhorst 2008a, 2008b, Fromm/Spross 2008, Möller et al. 2009).

Allerdings gilt auch hier, dass nicht jede kurzfristige Arbeitsmarktintegration aus der Arbeitslosigkeit heraus mit einem signifikanten Rückgang der Transferabhängigkeit auf der Makroebene einhergeht. Es gibt vielmehr deutliche Anzeichen eines häufigen Wiedereintritts in die Arbeitslosigkeit und den Transferbezug aufgrund einer nur prekären, durch individuelle Hemmnisse wie unzureichende Qualifikationen behinderten Erwerbstätigkeit, beispielsweise in Großbritannien (Finn/Schulte 2008). Weiterhin ist auffällig, dass aktivierende Maßnahmen in einem Leistungssystem tendenziell zu Verschiebungen in andere, weniger stark auf Aktivierung ausgerichtete Sozialleistungen führen, etwa von der Arbeitslosenversicherung oder der Sozialhilfe in die Erwerbsunfähigkeit, Langzeitkrankenstand oder Frührente (Konle-Seidl/Eichhorst 2008b). Dies zeigt sich in den Niederlanden, Dänemark oder Großbritannien sehr deutlich (vgl. u. a. Kvist/Pedersen/Köhler 2008). In vielen Ländern konnte mit Aktivierungspolitiken allenfalls eine Stabilisierung der gesamten Transferabhängigkeit erreicht werden, nicht jedoch eine deutliche Verminderung des Sozialleistungsbezugs.



4. Fazit

Alle Länder, die im Rahmen der Benchmarking-Studie untersucht werden, weisen mehr oder weniger große „Ränder“ am Arbeitsmarkt auf, die den Übergangsbereich zwischen Arbeitslosigkeit und traditionellen Beschäftigungsformen markieren. Es gibt jedoch charakteristische Unterschiede im Ausmaß der Nutzung numerischer Flexibilität in Gestalt befristeter Arbeitsverträge oder Zeitarbeit und beim Ausmaß von Lohnflexibilität, etwa in der Größe des Niedriglohnssektors. Diese Unterschiede können mit dem institutionellen Gefüge, den Reformpfaden und der Nutzung verfügbarer Beschäftigungsoptionen durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer erklärt werden. Die Muster der Nutzung „atypischer“ Beschäftigung variieren nicht nur zwischen den Staaten, sondern auch nach Sektoren innerhalb Deutschlands.

1. Insgesamt ist in Deutschland die befristete Beschäftigung überwiegend ein Instrument der dualen Berufsausbildung oder der erweiterten Probezeit mit guten Übernahmechancen in der Privatwirtschaft. Im öffentlichen Bereich ist die Situation häufiger von Abfolgen befristeter Tätigkeiten gekennzeichnet. Insgesamt ist die befristete Tätigkeit in Deutschland jedoch mit weniger Problemen behaftet als in anderen hoch regulierten Arbeitsmärkten.
2. Die Zeitarbeit hat sich in Deutschland mittlerweile als ein wesentlicher Flexibilitätspuffer vor allem in der verarbeitenden Industrie erwiesen. Übergänge in die reguläre Beschäftigung sind eher selten. Damit geht ein erhebliches Lohndifferenzial für vergleichbare Tätigkeiten einher.
3. Minijobs (als ausschließliche Erwerbstätigkeit oder als Nebentätigkeit) spielen als Hinzuerdienst für die Haushalte in Deutschland eine wichtige Rolle. Aus Sicht der Arbeitgeber sind sie als Element flexibler und oft gering entlohnter Tätigkeiten besonders im privaten Dienstleistungssektor attraktiv.
4. Niedriglohnbeschäftigung ist in Deutschland sowohl in Vollzeit als auch in Teilzeit stark angewachsen. Diese im internationalen Vergleich auffällige, aber auch nachholende Entwicklung ist eine Folge des strukturellen Wandels hin zur Beschäftigung im privaten Dienstleistungssektor, der generell eine geringere Tarifabdeckung und eine stärkere Nutzung von atypischen Beschäftigungsformen, insbesondere Minijobs und Zeitarbeit, aufweist. Mittelbar dürfte auch die Aktivierungspolitik im Gefolge der Hartz-Reformen einen Beitrag zu dieser Entwicklung geleistet haben. Geringe Stundenverdienste sind jedoch insgesamt vor allem ein Phänomen von partieller, nicht Existenz sichernder Erwerbstätigkeit, die zum Teil auch von den gegebenen Anreizen im Transfersystem begünstigt wird.
5. (Solo-)Selbstständigkeit hat sich im privaten Dienstleistungsbereich als wichtiges Instrument etabliert, um Regulierungen eines abhängigen Beschäftigungsverhältnisses zu umgehen. Dabei tritt unmittelbares unternehmerisches Risiko an die Stelle sozial- und arbeitsrechtlicher Schutzvorkehrungen. Die Betroffenen, die auch im Bereich der höher Qualifizierten zu finden sind, müssen bei Arbeitszeit und Entlohnung häufig ein erhebliches Maß an Flexibilität aufbringen.

Es gibt kein Land, in dem nicht mindestens eine Randzone weniger attraktiver Jobs genutzt wird – aber Ausmaß und Aufstiegsperspektiven variieren. Allerdings lassen sich schwer Musterbeispiele einer in jeder Hinsicht überzeugenden Regulierung finden. Aufgrund der komplexen Zusammenhänge zwischen Normalarbeitsverhältnissen und atypischen Arbeitsverträgen sowie den Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Arten atypischer Beschäftigung müssen Reformoptionen kontextabhängig formuliert werden. Hierbei muss darauf geachtet werden, dass die institutionellen Rahmenbedingungen auf der einen Seite beschäftigungsfreundlich sind, auf der anderen Seite aber auch den Sicherheitsbedürfnissen der Arbeitnehmer entsprechen. Nicht jede Flexibilität kann unterbunden werden, aber es braucht Brücken in andere Jobs, wenngleich auch klar sein dürfte, dass nicht in jedem Fall ein Aufstieg möglich sein wird.

1. Bei der befristeten Beschäftigung besteht insgesamt wenig Handlungsbedarf. Allerdings zeigt die intensive Nutzung befristeter Verträge bei Neueinstellungen im öffentlichen Bereich die Nebenwirkungen eines besonders strikten Kündigungsschutzes in diesem Sektor. Anstatt die befristete Beschäftigung zu de- oder re-regulieren, wäre es sinnvoller, ein mit der Betriebszugehörigkeit schrittweise wachsendes Maß an Beschäftigungssicherheit zu schaffen – ohne zwischen befristeter und unbefristeter Beschäftigung generell unterscheiden zu müssen. Gleichzeitig würde ein Abfindungssystem bei der Kündigung von Mitarbeitern für mehr Rechtssicherheit und Transparenz sorgen.
2. Zeitarbeit sollte zwar nicht generell eingeschränkt werden, problematisch ist allerdings, wenn für gleichartige Tätigkeiten unterschiedliche Standards zum Einsatz kommen, insbesondere beim Lohnniveau. Deshalb sollte über ein mit der Dauer der Tätigkeit bei einer Zeitarbeitsfirma stufenweise wachsendes Maß an Beschäftigungsstabilität nachgedacht werden. Auch sollte mit Ausnahme sehr kurzer Einarbeitungsphasen eine Annäherung an die Arbeitsbedingungen und die Entlohnung der Stammbeschafteten mit gleichartigen Tätigkeiten angestrebt werden. Dies sollte mit einer systematischen Reform des Kündigungsschutzes so verbunden werden, dass die Grenze zwischen „atypischer“ und „regulärer“ Beschäftigung durchlässiger wird.
3. Der Niedriglohnsektor bietet zusätzliche Arbeitsplätze. Er ist auch eine Begleiterscheinung des strukturellen Wandels hin zu Dienstleistungstätigkeiten mit geringerer Produktivität und Qualifikationsanforderungen. Die Möglichkeiten einer höheren Entlohnung sind deshalb begrenzt und könnten die weitere Entwicklung in diesem Segment behindern. Gleichwohl gibt es Ansatzpunkte für eine aus beschäftigungspolitischer Sicht sinnvolle Regulierung. Zum einen sollte es um die Überwindung von Teilzeit/Minijobs in Richtung Vollzeittätigkeiten gehen. Dies allein wird bereits die Häufigkeit geringer Bruttostundenlöhne vermindern. Deshalb sollten Aktivierungsmaßnahmen regelmäßig am Prinzip einer Vollzeittätigkeit ausgerichtet sein, die eher Existenz sichernd sein kann als eine Teilzeit- oder Minijobtätigkeit. Gleiches gilt auch für bessere Integration von Zweitverdienern, insbesondere Frauen und Müttern, in den Arbeitsmarkt. Hier ist nicht die Arbeitsmarktpolitik allein, sondern vor allem das Zusammenspiel mit Familien- und Steuerpolitik gefragt.



4. Zum anderen ist ein moderater Mindestlohn für den Arbeitsmarkt nicht unter allen Umständen schädlich. Voraussetzung sollte allerdings eine unabhängige Expertise bei seiner Festlegung und seiner ständigen Evaluation sein. Sofern insbesondere sozialpolitische Gründe für die Erwägung eines Mindestlohnes ausschlaggebend sind, ist eine einheitliche, moderate, gesetzlich festgeschriebene Lohnuntergrenze in jedem Fall sektoralen Mindestlöhnen unterschiedlicher Höhe vorzuziehen. Wenn das Hauptargument darin besteht, dass eine Vollzeitbeschäftigung ein Einkommen sichern muss, das den Lebensunterhalt deckt, lässt sich nicht nachvollziehen, warum dieses Einkommen von der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Branche abhängen soll. Es ist aber zu beachten, dass auch ein moderater Mindestlohn bestimmte Arbeitsplätze gefährden kann. Dass bei Implementierung eines Mindestlohns niedrig entlohnte Minijobs oder Aufstocker-Tätigkeiten wegfallen, kann im Zusammenspiel mit Punkt 3 erwünscht sein, weil sowohl bei Arbeitgebern als auch bei Arbeitnehmern Anreize zur Bündelung in umfassenderen Teilzeit- oder Vollzeittätigkeiten gesetzt werden.
5. Im Bereich der Selbstständigen bietet es sich an, durch eine Einbeziehung in die Sozialversicherung oder eine verpflichtende private Absicherung dafür zu sorgen, dass für die wesentlichen Lebensrisiken eine ausreichende Vorsorge getroffen und damit eine Gleichstellung mit Nicht-Selbstständigen vollzogen wird.
6. Bei der Aktivierung von Transferbeziehern steht im Grunde eine weitere Fortführung der jüngsten Bemühungen an. Auch in den Zeiten der Krise bleibt es wichtig, Langzeitarbeitslosigkeit und dauerhafte Abhängigkeit von öffentlichen Sozialleistungen zu minimieren. Es wäre falsch, angesichts einer rückläufigen Beschäftigung Aktivierungsbemühungen zu reduzieren und auf die Sozialsysteme zu verweisen. Dies ist gerade auch in einer Situation des beschleunigten Strukturwandels wichtig, um von Arbeitslosigkeit bedrohte oder betroffene Erwerbspersonen möglichst rasch wieder in tragfähige Beschäftigungsverhältnisse vermitteln zu können. Aus den Erfahrungen im Ausland und in Deutschland ist mittlerweile bekannt, dass einseitig fordernde Interventionen nicht ausreichen, wenn es einerseits an Beschäftigungsfähigkeit mangelt oder andererseits adäquate Beschäftigungsmöglichkeiten fehlen. Hier müssen individuelle Förderinstrumente, insbesondere die Vermittlung notwendiger Qualifikationen, stärker zum Einsatz kommen.

Tabelle 9: Überblick

	Wert für Deutschland	Durchschnitt	Höchster Wert	Niedrigster Wert
Überdurchschnittlich				
Anteil befristeter Beschäftigung (2008 zu 2001)	14,7 (+ 2,3)	14 (EU)	29,3 (ES)	1,3 (RO)
Marginale Steuerbelastung bei Geringverdienst für Alleinstehende ohne Kinder (2008)	59,2	43,5 (OE)	66,5 (BE)	17,5 (MX)
Marginale Steuerbelastung bei Geringverdienst für Alleinstehende mit zwei Kindern (2008)	61,1	46,5 (OE)	66,5 (BE)	17,5 (MX)
Anteil atypischer Beschäftigungsformen insgesamt (unbefristet Teilzeit, geringfügige Teilzeit und befristet) (2007)	36,9	22,9 (EU)	37,1 (ES)	2,1 (RO)
Anteil atypischer Beschäftigungsformen insgesamt (geringfügige Teilzeit und befristet) (2007)	22	13,9 (EU)	31,5 (ES)	1,7 (RO)
Marginale Steuersätze bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in Vollzeit mit zwei Dritteln des Durchschnittsverdienstes (2005)	67,2	56,6 (OE)	88,5 (DK)	16,7 (GR)
Durchschnittlich				
Nettolohnersatzrate bei langer Arbeitslosigkeit, Durchschnittswert (2008 zu 2001)	54,3 (- 13,0)	48,6 (OE)	71,5 (NL)	13,5 (IT)
Anteil der Zeitarbeit (2007 zu 2000)	1,6 (+ 0,8)	2,0 (EU)	4,8 (UK)	0,8 (ES)
Anteil der Niedriglohnbeschäftigung (2007 zu 2000)	17,5 (+ 4,6)	17 (OE)	25,6 (KR)	6,3 (BE)
Anteil der Niedriglohnbeschäftigung unter Frauen (2006 zu 2000)	31 (+ 6,2)	28 (OE)	41,9 (KR)	8,9 (SE)
Regulierung der Zeitarbeit (2008 zu 1995)	1,75 (- 1,8)	1,79 (OE)	5,5 (MX)	0,5 (US)
Unterdurchschnittlich				
Anteil der befristeten Beschäftigung ohne Auszubildende (2008)	6,3 (+ 1,9)	11,1 (EU)	28,0 (ES)	0,3 (LV)
Anteil der Niedriglohnbeschäftigung unter Männern (2006 zu 2000)	9,2 (+ 2,9)	13,3 (OE)	24,7 (HU)	4,6 (FI)
Übergang befristet-unbefristet 2006/07	26	37,29 (EU)	71 (MT)	8 (FI)
Regulierung der befristeten Beschäftigung (2008 zu 1995)	0,75 (- 2,75)	1,65 (OE)	4,25 (GR)	0 (US)
Übergang Niedriglohn-mittlerer Lohn 2006/07 (D2 zu D4-10)	14	19,6 (EU)	31 (ES)	5 (NL)

Quellen: Eurostat/European Labour Force Survey, Europäische Kommission – Compendium November 2009, CIETT 2009, OECD, OECD Taxing Wages, Venn 2009, Rubery/Grimshaw 2009; OECD earnings database; Bosch/Weinkopf/Kalina 2009

BertelsmannStiftung



Literatur

Andress, H.J./Seeck, T. (2007): Ist das Normalarbeitsverhältnis noch armutsvermeidend?, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 59(3), 459-492.

Bauer, T./Kluge, J./Schaffner, S./Schmidt, C. M. (2009): Fiscal Effects of Minimum Wages. In: German Economic Review 10 (2), 224-242.

Bellmann, L./Fischer, G./Hohendanner, C. (2009): Betriebliche Dynamik auf dem deutschen Arbeitsmarkt, in: Möller, J./Walwei, U. (Hg.): IAB Handbuch Arbeitsmarkt. Bielefeld: Bertelsmann, 359-401.

Bender, S./Koch, S./Meßmann, S./Walwei, U. (2008): Was muten sich Arbeitslose zu? Lohnkonzessionen von ALG II-Empfängern. In: Sozialer Fortschritt 57 (3), 75-84.

Bernhard, S. et al. (2008): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen. IAB Forschungsbericht 2/2008.

Boockmann, B./Hagen, T. (2006): Befristete Beschäftigungsverhältnisse: Brücken in den Arbeitsmarkt oder Instrumente der Segmentierung? Baden-Baden: Nomos.

Bosch, G./Kalina, T. (2008): Low-Wage Work in Germany: An Overview, in: Bosch, G./ Weinkopf, C. (Hg.): Low-Wage Work in Germany, New York, 19-112.

Bosch, G./Weinkopf, C./Kalina, T. (2009): Mindestlöhne in Deutschland. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.

Brenke, K. (2009): Erwerbstätige mit Nebentätigkeiten in Deutschland und Europa. DIW Wochenbericht 76 (35), 598-607.

Brenke, K./Eichhorst, W. (2008): Leiharbeit breitet sich rasant aus. DIW Wochenbericht 75 (19), 244-252.

Brenke, K./Ziemendorff (2008): Hilfebedürftig trotz Arbeit? Kein Massenphänomen in Deutschland. DIW Wochenbericht 75 (4), 33-40.

Bruckmeier, K./Graf, T./Rudolph H. (2007): Aufstocker - bedürftig trotz Arbeit: erwerbstätige Leistungsbezieher im SGB II. IAB Kurzbericht 22/2007.

Caliendo, M. (2009): Income Support Systems, Labor Market Policies and Labor Supply: The German Experience. IZA Discussion Paper 4665.

Caliendo, M./Künn, S./Wießner, F. (2008): Die Nachhaltigkeit von geförderten Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit: Eine Bilanz nach fünf Jahren.

Card, D./Kluve, J./Weber, A. (2008): Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. IZA Discussion Paper 4002.

Clegg, D. (2007): Continental Drift: On Unemployment Policy Change in Bismarckian Welfare States, *Social Policy & Administration*, 41(6), 597-617.

CIETT (2009): The agency work industry around the world. 2009 Edition, www.ciett.org/fileadmin/templates/ciett/docs/Agency_work_industry_around_the_world_-_2009_Edition.pdf.

Dietz, M./Walwei, U. (2006): Beschäftigungswirkungen des Wandels der Erwerbsformen, *WSI-Mitteilungen*, 56(5).

Dustmann, C./Ludsteck, J./Schönberg, U. (2009): Revisiting the German Wage Structure, in: *Quarterly Journal of Economics* CXXIV (2), 843-881.

Eichhorst, W./Marx, P. (2009): From the dual apprenticeship system to a dual labor market?: the German high-skill equilibrium and the service economy, IZA Discussion Paper 4220.

Eichhorst, W./Grienberger-Zingerle, M./Regina Konle-Seidl, R. (2008): Activation Policies in Germany: From Status Protection to Basic Income Support. In: W. Eichhorst/O. Kaufmann/R. Konle-Seidl (Hg.): *Bringing the Jobless into Work?* Berlin: Springer, 17-67.

Fertig, M./Kluve, J. (2006): Alternative Beschäftigungsformen in Deutschland: Effekte der Neuregelung von Zeitarbeit, Minijobs und Midijobs. In: *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 75 (3), 97-117.

Finn, D./Schulte, B. (2008): 'Employment first': activating the British welfare state. In: W.

Eichhorst/O. Kaufmann/R. Konle-Seidl (Hg.): *Bringing the Jobless into Work?* Berlin: Springer, 297-343.

Fromm, S./Spross, C. (2008): Die Aktivierung erwerbsfähiger Hilfeempfänger: Programme, Teilnehmer, Effekte im internationalen Vergleich, IAB Forschungsbericht 1/2008.

Freier, R./Steiner, V. (2008): Marginal employment: stepping stone or dead end? Evaluating the German experience. In: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 41 (2-3), 223-243.



Häusermann, S./Schwander, H. (2010): Varieties of dualization? Labor market segmentation and insider outsider divides across regimes. Institute for Political Science, University of Zurich, mimeo.

Immervoll, H. (2007): Minimum Wages, Minimum Labour Costs and the Tax Treatment of Low-Wage Employment. IZA Discussion Paper 2555.

Immervoll, H./Pearson, M. (2009): A Good Time for Making Work Pay? Taking Stock of In-Work Benefits and Related Measures across the OECD. IZA Policy Paper 3.

Jacobi, L./Kluve, J. (2007): Before and After the Hartz Reforms. The Performance of Active Labour Market Policy in Germany. Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 1, 45-64.

Jamet, S. (2006): Improving Labour Market Performance in France. OECD Economics Department Working Paper 504.

Konle-Seidl, R./Eichhorst, W. (2008a): Does activation work? In: W. Eichhorst/O. Kaufmann/R. Konle-Seidl (Hg.): Bringing the jobless into work?: Experiences with activation schemes in Europe and the US, Berlin: Springer, 415-443.

Konle-Seidl, R./Eichhorst, W. (2008b): Contingent convergence: a comparative analysis of activation policies. IZA Discussion Paper 3905.

Kvasnicka, M. (2008): Does temporary help work provide a stepping stone to regular employment? NBER Working Paper 13843.

Kvist, J./Pedersen, L./Köhler, P.A. (2008): Making all persons work: modern Danish labour market policies. In: W. Eichhorst/O. Kaufmann/R. Konle-Seidl (Hg.): Bringing the jobless into work?: Experiences with activation schemes in Europe and the US, Berlin: Springer, 221-256.

Low Pay Commission (2009): National Minimum Wage. Low Pay Commission Report 2009. Manske, A./Merkel, J. (2009): Prekäre Freiheit – die Arbeit von Kreativen, in: WSI Mitteilungen 62, 6, 295-301.

Metcalf, D. (2007): Why Has the British National Minimum Wage Had Little or No Impact on Employment? Centre for Economic Performance Discussion Paper 781. April.

Möller, J. et al. (2009): Fünf Jahre SGB II: Eine IAB Bilanz: Der Arbeitsmarkt hat profitiert. IAB Kurzbericht 29/2009.

Mückenberger, U. (1985): Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses, in: Mitteilungsblatt der Zentralen Wissenschaftlichen Einrichtung Arbeit und Betrieb 11/12, 1985, 3-36.

Müller, K.-U. (2009): Wie groß sind die Beschäftigungsverluste aufgrund eines allgemeinen Mindestlohnes, in: DIW Wochenbericht 76, 26, 430-433.

Mundelius, M. (2009): Einkommen in der Berliner Kreativbranche: angestellte Künstler verdienen am meisten, in: DIW Wochenbericht 76, 9, 138-143.

Neumark, D./Wascher, W. (2007): Minimum Wages and Employment. In: Foundations and Trends in Microeconomics 3 (1+2), 1-182.

OECD (2007): Benefits and Wages 2007. Paris: OECD.

OECD (2009): Taxing Wages 2007-2009. Paris: OECD.

Palier, B./Thelen, K. (2010): Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany. Paper presented at Dualisation Project Workshop in Oxford, 16-18 January 2010.

Rubery, J./Grimshaw, D. (2009): Gender and the minimum wage: Paper prepared for the ILO conference „Regulating for Decent Work“, July 2009, Geneva.

Schank, T./Schnabel, C./Stephani, J./Bender, S. (2008): Niedriglohnbeschäftigung: Sackgasse oder Chance zum Aufstieg? IAB Kurzbericht 8/2008.

Schulze Buschoff, K./Protsch, P. (2007): Die soziale Sicherung von (a-)typisch Beschäftigten im europäischen Vergleich. WZB Discussion Paper 2007-105.

Sol, E./Sichert, M./Lieshout, H.A.M. van/Koning, T. (2008): Activation as a socio-economic and legal concept: laboratorium the Netherlands. In: W. Eichhorst/O. Kaufmann/R. Konle-Seidl (Hg.): Bringing the jobless into work?: Experiences with activation schemes in Europe and the US, Berlin: Springer, 161-220.

Vanselow, A./Weinkopf, C. (2009): Zeitarbeit in europäischen Ländern - Lehren für Deutschland? HBS Arbeitspapier 182.

Venn, D. (2009): Legislation, collective bargaining and enforcement: updating the OECD employment protection indicators. OECD social, employment and migration working paper 89.

Impressum

© 2010 Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich

Eric Thode

Gestaltung

Markus Diekmann, Bielefeld

Infografiken

Jürgen Schultheiß, Bielefeld

Titelfoto

Fotomontage,
Kompass: Fotolia, New York

Druck

Matthiesen Druck, Bielefeld

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
Fax +49 5241 81-681999

Eric Thode
Telefon +49 5241 81-81581
Fax +49 5241 81-681581
eric.thode@bertelsmann-stiftung.de

Andrea Kuhn
Telefon +49 5241 81-81576
Fax +49 5241 81-681576
andrea.kuhn@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de